



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

390

“CRITICA Y FALTA DE OPERATIVIDAD AL  
REGLAMENTO DE OFICIALIAS CONCILIADORAS  
Y CALIFICADORAS EN LA APLICACIÓN DE  
SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS EN  
CIUDAD NEZAHUALCOYOTL”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GABRIEL REYES RAMOS

ASESOR:

LIC. MARGARITO GARCÍA FLORES

CAMPUS  
ARAGÓN

MÉXICO,

281630

2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## A MIS PADRES

Leonor Ramos Rendón,  
Porque su recuerdo y su cariño han sido  
el impulso para mi vida.

Maximino Reyes Ortiz.  
Te entrego el fruto de este esfuerzo,  
porque sin tu amor, apoyo y consejo no  
*hubiera sido posible.*

A Rosario :  
De tu mano he logrado llegar  
a cumplir esta meta.  
Gracias por tu amor.

A mis hermanos :  
Hortensia, Luis, Nancy y Julio  
Gracias por su comprensión y cariño.

A mis amigos y compañeros de trabajo :  
Su valioso apoyo y su aliento me  
permitieron alcanzar este objetivo.

A mis maestros :  
Los que forjaron en mí el amor a esta carrera.  
Y en especial a mi asesor :  
Lic. Margarito García Flores.

GRACIAS :  
a la Universidad Nacional Autónoma de México.  
a mi querida Escuela Nacional de Estudios  
Profesionales Campus Aragón.  
Por haberme permitido la realización de  
mi formación profesional.

# CRITICA Y FALTA DE OPERATIVIDAD AL REGLAMENTO DE OFICIALIAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS EN CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO.

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPÍTULO PRIMERO

Págs.

#### EL ESTADO Y SU FORMA DE GOBIERNO

- |  |    |
|--|----|
| 1 - Antecedentes generales y evolución del Estado.   | 1  |
| 2 - Personalidad jurídica del Estado.                | 9  |
| 3 - Formas de Estado y Gobierno Mexicano.            | 20 |
| 4.- La función y actividad del Estado contemporáneo. | 35 |

### CAPÍTULO SEGUNDO

#### EL DERECHO ADMINISTRATIVO

- |   |     |
|---|-----|
| 1.- Concepto de Derecho Administrativo                            | 47  |
| 2.- Ubicación y fuentes del Derecho Administrativo                | 58  |
| 3.- El Reglamento Administrativo y su fundamentación              | 72  |
| 4.- El Procedimiento Administrativo                               | 88  |
| 5 - El acto administrativo, su clasificación, elementos y efectos | 99  |
| 6.- Extinción del acto administrativo.                            | 114 |

**CAPÍTULO TERCERO**  
**LA ADMINISTRACION PUBLICA**

1 - Concepto de administración pública.	120
2 - Evolución de la administración pública.	126
3 - Formas de organización administrativas y su importancia.	133
4 - Actividad de la administración pública.	146

**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL MUNICIPIO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA**

1 - Surgimiento, evolución y fundamentación legal del municipio.	154
2 - Características del municipio y su vinculación con el Estado.	172
3 - Bando Municipal, Reglamentos y demás ordenamientos legales.	183
4 - Estructuración político-administrativa del H. Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl	189

**CAPÍTULO QUINTO**  
**LA JUSTICIA MUNICIPAL EN CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL RESPECTO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS AL BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO.**

1 - Surgimiento del órgano encargado de la aplicación de sanciones por faltas administrativas.	198
2 - Concepto de faltas administrativas y su sanción	210
3 - Actividades, sujetos que intervienen y finalidad que se persigue en las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras.	217
4 - Comparación con otros ordenamientos similares.	223
5 - Análisis del Reglamento de Oficialías Conciliadoras y Calificadoras.	230

**CONCLUSIONES** 235

**BIBLIOGRAFIA** 237

## INTRODUCCIÓN.

El tema que pretendemos desarrollar, dentro del cual se analiza como figura principal al Estado como ente jurídico, quien se encarga de marcar las directrices bajo las que toda sociedad debe actuar, siendo este una figura de suma importancia y que dadas las condiciones actuales desde los puntos de vista social, económico político y cultural, ahora reviste una mayor importancia, que día a día tiende a revolucionar por los justos reclamos de una sociedad que ha perdido la credibilidad en sus autoridades y sus instituciones.

Dentro del Estado de México, existe un órgano encargado de la impartición de justicia municipal, respecto de la comisión de faltas administrativas al bando municipal, vigente en cada uno de los 122 municipios que lo conforman como entidad federativa, el que se denomina: "OFICIALÍA CONCILIADORA Y CALIFICADORA", actividad que actualmente desempeñamos en Ciudad Nezahualcoyotl, Estado de México y en tales circunstancias ha despertado nuestro interés, el análisis técnico jurídico del reciente reglamento de Oficialías expedido en fecha 5 de febrero de 1999 en este municipio, lo que consideramos conveniente a efecto de fijar los lineamientos de actuación de las mismas, pero también estimamos que para la expedición del reglamento en comento, se hace el necesario análisis de las condiciones actuales en los puntos de vista referidos en líneas anteriores, luego entonces vislumbramos que este reglamento dejó a un lado tales circunstancias, de lo que se desprende que las reglas establecidas son inoperantes y en algunos casos violatorias de garantías constitucionales, por no apearse estrictamente a derecho, lo que trae como consecuencia un perjuicio para la ciudadanía además de una responsabilidad para el servidor público.

La Oficialía Conciliadora y Calificadora reviste, desde nuestro particular punto de vista, una vital importancia, toda vez que una gran cantidad de la población nezahualcoyotlense, acude en busca de una posible solución a los problemas que les

aquejan, referentes a cuestiones familiares, de arrendamiento, mercantiles, penales y vecinales, siendo estos los de mayor incidencia, sin descartar las demás áreas del derecho, por lo que se hace necesario procurar una mayor profesionalización de la misma, asimismo nos hemos podido percatar de que existe una gran disparidad de criterios de un municipio a otro, tal como lo haremos notar en el desarrollo del presente trabajo de investigación, y si bien es cierto que cada municipio es autónomo en su actuación, también consideramos necesario que exista un reglamento, pero que este sea de una aplicación real y objetiva, considerando los factores antes mencionados, en el que se finquen las particularidades de acuerdo a la problemática de cada lugar, como es el caso del municipio más poblado de la República Mexicana: Nezahualcoyotl.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Título Quinto denominado "DE LA FUNCIÓN CALIFICADORA Y CONCILIADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS" Capítulo Primero, de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, en sus artículos 148 al 153, señalan las atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores, así como aquellas funciones que no se pueden realizar, entre las que se conceden está la función conciliadora, la consistente en la aplicación de las sanciones administrativas por faltas al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter legal y la expedición a petición de parte, de certificaciones de hechos de las actuaciones que se realizan en la Oficialía, en el caso concreto del municipio de Nezahualcoyotl, es el Bando municipal el que establece todas las conductas por las cuales se imponen sanciones administrativas, pero dentro del mismo, no se hace referencia a la función conciliadora; ni del personal que integra dichas Oficialías; así como tampoco del criterio técnico jurídico en que debe fundar su actuación, lo que implica que sea necesario que para la exacta observancia de la mencionada ley, es indispensable la reforma al Bando Municipal en cuestión, ya que es omiso respecto de las facultades que otorga la ley a los Oficiales Conciliadores y Calificadores, a su vez, la modificación y derogación de diversos preceptos del reglamento para las oficialías.

El artículo 21 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, establece que compete a la autoridad administrativa, la aplicación de la ley por infracciones de reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multas, mismas que son fijadas por la autoridad, dentro de los máximos y mínimos permisibles y para el caso de no cubrirse dicha multa, se permutará por un arresto que no excederá de 36 horas, este ordenamiento legal señala claramente que por faltas administrativas, previsto en los reglamentos gubernativos, como en el presente caso, se refiere al Bando Municipal, se puede imponer sanción pecuniaria o la privación de la libertad, por lo que una vez que el infractor es puesto a disposición del Oficial Conciliador y Calificador, por parte de Seguridad Pública, el Oficial Conciliador tiene el deber legal de aplicar las sanciones correspondientes, pero a su vez, velar por la seguridad física del detenido y para poder cumplir con dicha responsabilidad es necesaria la existencia de un médico legista adscrito a las Oficialías, situación que si bien es cierto en el Municipio de Nezahualcoyotl, lo regula el reglamento, a diferencia de los demás municipios del Estado de México que no contemplan tal situación, de ahí que es necesario introducir esa obligación para todas las autoridades municipales en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Por otra parte, señalaremos además de las faltas administrativas y su sanción, otras actividades primordiales que se desarrollan en la oficialía de referencia y las formas que se utilizan para avenir los intereses de las partes, procurando siempre su conciliación, buscando como objetivo principal la justa armonía, necesaria en esta sociedad que tan duramente ha sido golpeada, y una vez establecida la importancia real de la actividad que se realiza, consideramos necesario hablar de su denominación, con la que no estamos de acuerdo por tal motivo, proponemos una reforma a la Ley Orgánica Municipal, al Bando Municipal en vigor en el Municipio de Nezahualcoyotl y la modificación y derogación de diversos artículos del reglamento de Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, para tener así una funcionalidad y aplicación real del mismo.

# CAPITULO PRIMERO

## EL ESTADO Y SU FORMA DE GOBIERNO

### 1.- ANTECEDENTES GENERALES Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO.

En el presente trabajo hablaremos de los antecedentes generales sobre el surgimiento del Estado, relatando someramente su evolución, pues no pretendemos hacer un trabajo histórico, sino más bien jurídico, sin embargo, es pertinente hacer una pequeña semblanza para hacer un comparativo de las características actuales del Estado en nuestro país.

Hablar del Estado como lo concebimos en la actualidad; como ente soberano regulador de las relaciones internas y externas de una nación, función en la que intervienen gobernantes y gobernados, así como otros entes y organismos internacionales, es importante, ya que el Estado es el encargado de la dirección de los destinos económicos, sociales, políticos, culturales, etc., siendo estos elementos indispensables para todo Estado tal como lo estableció Jorge Jellinek: un territorio, una población y un poder de mando originario, mismos que fueron considerados así en su tiempo y en su momento, ya que en la época actual éstos han aumentado.

Podemos establecer que, el Estado como un fenómeno social, surge desde los tiempos más remotos en los que el hombre decide y tiene la necesidad de agruparse para actuar frente a otros grupos: inclusive frente a la naturaleza misma. Tiempos en los que ya se establecen ciertas normas de observancia, así como una organización, elementos característicos del Estado que siempre han ido

evolucionando con el transcurso del tiempo hasta nuestros días, como lo veremos más adelante.

Históricamente se puede precisar que las primeras agrupaciones sociales permanentes nacen en Egipto en el año 6000 antes de Cristo, donde se dan las siguientes denominaciones: Polis, Ciudad, Imperio, República etc., agrupaciones que ya desde entonces se encontraban asentadas en un territorio, con determinados principios de orden, con actividades específicas y fines establecidos.

A través de la historia, sabemos que quien introdujo la palabra "Estado", fue Nicolás Maquiavelo y si bien es cierto lo anterior, también es cierto que independientemente del uso de la terminología, el ser humano siempre ha establecido un órgano rector para dirigir sus destinos, siendo necesaria la existencia de un poder de mando como lo es el Estado, por lo que hablaremos brevemente de las formas de existencia del Estado en el devenir histórico.

Tanto en Grecia como en Roma, que son precursores de la cultura universal sentaron las bases de lo que es justo y de lo injusto, asimismo "los atenienses y los romanos sintieron y concibieron a la Polis y a las civitas como comunidades humanas naturales, uno de cuyos elementos sería la existencia de un orden asegurado por una estructura política, democrática, aristocrática, monárquica, o mixta, en la cual, claro está, no intervienen los esclavos".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. DE LA CUEVA MARIO.- La Idea del Estado, quinta Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. Pág. 17 México 1996.

En Grecia, la polis sustentó su legitimidad en la esclavitud, la cual fue descrita por Aristóteles como "cierta multitud de ciudadanos" <sup>2</sup>, en la que la dirección del gobierno estaba en los hombres libres, no tenían como base principal el territorio, sino la comunidad de ciudadanos, denominación así utilizada en Atenas, esta comunidad se integraba por las aldeas (pueblos) de aquel entonces, en donde existía un poder tanto en la comunidad como en la aldea, el cual ejercían los hombres libres sobre sí mismos, por lo que Grecia concibió al Estado-Ciudad y nunca como Estado-territorio, basando su gobierno en la autarquía.

Roma también sienta sus bases en la esclavitud, teniendo mucha semejanza con Grecia y haciendo tal vez la diferencia en el territorio, por ser Roma un pueblo principalmente conquistador.

Como lo hemos manifestado, a través de la historia, el Estado ha tomado sus características, los historiadores fijan los orígenes del Estado moderno en Europa a finales de la edad media y a principios del Renacimiento, estableciendo que es a partir del siglo XV cuando se aprecian sus características, como son: la concentración de un poder central frente a los demás. "Surgió así el principio de que el Estado es soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y exterior. La era de los descubrimientos geográficos, la imprenta, las nuevas concepciones filosóficas y la revolución protestante, también influyeron en el concepto de Estado" <sup>3</sup>

La palabra Estado deriva de stato, stare, status, que significa: situación de permanencia, orden permanente, que no cambia.

<sup>2</sup> De DE LA CLAY MARIÑO Ob. Cit. Pág. 17

<sup>3</sup> AGOSTA ROMERO MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Poma, quinta edición, México 1993 Pág. 76

Desde el punto de vista teórico-político, algunos autores nos dan la concepción del Estado, es así que para Crossman, no hay Estado que se haya organizado conforme a la teoría, toda vez que, tanto el Estado Griego como el Romano no fueron los que describieron Aristóteles y Platón; el de la edad media no fue el descrito por Maquiavelo y Hobbes, y el Estado moderno no es el fenómeno que señalan los teóricos, puesto que su contenido y realidad sobrepasa un ideal determinado.

Para los autores de la teoría política del Estado, éste es concebido desde diversos puntos de vista; para Jellineck "el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".<sup>4</sup>

Para Herman Heller, "el Estado es una conexión social de quehaceres"<sup>5</sup>

Adolfo Posada comenta "atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, para que como política se le considere, se observará que son las siguientes:

- 1.- agrupación de seres racionales.
- 2.- un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene;
- 3.- la cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio;
- 4.- independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma.

<sup>4</sup> JELLINECK, citado por Miguel Acosta Romero, Ob. Cit. Pág. 78.

<sup>5</sup> HELLER HERMAN. Idem.

- 5.- organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias y
- 6.- autonomía para dirigir su vida interior y exterior".<sup>6</sup>

Podemos señalar, que todas las concepciones de Estado que proporcionan los autores, son vislumbradas en su época y en su momento; sin embargo, en algunas ocasiones los teóricos dan una concepción un poco fuera de la realidad, aunque es positivo tomarlas en cuenta, ya que es el resultado del reclamo de la sociedad mas desprotegida y que en el transcurso de los años siempre ha existido. Además, si bien es cierto que cada Estado se conforma y rige su destino de acuerdo a sus necesidades específicas, también es cierto que todos los Estados independientemente de su evolución política, social, cultural, económica, etc., conservan características esenciales del Estado concebido desde su surgimiento, por mas cambios que se pudieren suscitar, agregando algunas peculiaridades acordes a la modernidad, por lo que ya no seria el mismo Estado el surgido en la vida independiente del México de la actualidad.

Para Miguel Acosta Romero, el Estado "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".<sup>7</sup>

Agregando a la concepción de Estado antes citada, diremos que dichos fines determinados y actividades concretas, son encaminadas a procurar una estabilidad política, económica y social en beneficio de la sociedad, elemento primordial en el Estado. Es necesario hacer el presente comentario, toda vez que en los tiempos

<sup>6</sup> POSADA ADOLFO, citado por Acosta Romero, Ob. Cit. Pág. 78.

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO Ob. Cit. Pág. 78.

actuales, la sociedad necesita recuperar la credibilidad en sus instituciones, mismas que conforman el Estado.

Acosta Romero señala las características del estado de la manera siguiente:

"1.- Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados

2.- La realidad del Estado está constituida por los siguientes elementos:

a) un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.

b) el territorio formado por los siguientes elementos:

1.- superficie terrestre del planeta; 2.- el mar patrimonial ; 3.- la plataforma continental; 4.- los zócalos submarinos; 5.- el subsuelo; 6.- el espacio superestante y; 7.- el mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el Derecho Internacional.

c) la soberanía.

d) orden jurídico.

e) órganos de gobierno." <sup>8</sup>

Por lo que hace a la organización política, ésta consiste en la evolución de la sociedad para conformarse en una organización política que ejerce la soberanía, elemento indispensable para la existencia del Estado.

En cuanto al grupo de individuos, se debe entender a la sociedad en todo su conjunto que la integra, incluyendo a los menores de edad y a los incapaces.

---

<sup>8</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO. Ob. Cit., Pag. 78.

El territorio dentro de nuestro país se encuentra regulado por los artículos 27, 42, 43, 46, 47, y 48 de la Constitución General de las República

La soberanía consistente en el poder de decisión, la independencia, el ejercicio del poder que tiene el Estado, marco bajo el cual deberá regir su actuación, esta soberanía se encuentra también delegada a los Estados y Municipios.

Al constituirse el hombre en sociedad, es necesario establecer un orden jurídico, un conjunto de normas que regulen sus actividades, y, es la propia sociedad quien las acepta y las crea mediante procedimientos establecidos para su regulación, teniendo como norma suprema la Constitución que en su artículo 133, establece tres niveles normativos: Federal, Estatal y Municipal.

En todo Estado es necesaria la existencia de los órganos de gobierno que son los encargados de ejercer la soberanía o el poder, así tenemos que en la época monárquica, era el monarca el titular de la soberanía y el centro del poder, y a partir de la revolución de independencia de los Estados Unidos en 1776 y de Francia en 1789, la soberanía se ha desplazado al pueblo en la mayor parte de los países, siendo el propio pueblo el que establece su forma de Estado y los órganos de gobierno que son tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Desde el siglo XVIII - situación que en la actualidad opera en México, la soberanía radica en el pueblo y el poder se divide para su ejercicio en los tres órganos mencionados, este principio se regula en los artículos 39 y 41 de la Constitución.

## 2.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO.

Existe un principio antiguo de Derecho, el cual se ha incorporado especialmente en el Derecho Civil en el sentido de que "son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones."<sup>9</sup>

Los derechos de la personalidad, son todos aquellos derechos consagrados y por ende reconocidos en la norma y las obligaciones son todas aquellas cargas y deberes que son siempre de interés general. Cabe también señalar que en todo ente con personalidad jurídica, existe siempre una relación jurídica en la que intervienen; un sujeto activo, uno pasivo y un objeto.

Dentro del Estado, como un todo, existen diversos entes, como son: las entidades federativas, los municipios, organismos descentralizados o desconcentrados, las empresas de participación estatal y otras como las empresas privadas de interés público, todas ellas con una sola personalidad jurídica, mismas que se pueden manifestar en formas variadas y que se pueden reconocer como un ente capaz de ser sujeto de derechos en las relaciones internas y externas de un país.

Al Estado, como un ente social y sujeto de derechos y obligaciones, le corresponde también una personalidad propia, haciéndose necesario hablar del concepto "persona" en primer término.

Originalmente la palabra persona, viene de *personae*, que significa la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar su voz.

---

<sup>9</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ciencia Política, tercera Edición. Edit. Porrúa. Pág. 377. México 1975

La palabra persona tiene varias acepciones, pero para efectos del presente trabajo, vamos a utilizar el punto de vista jurídico de dicha concepción, por lo que podemos decir que *persona*, es el sujeto con capacidad propia y susceptible de derechos y obligaciones.

Las personas pueden ser:

- 1.- físicas y;
- 2.- morales (utilizándose de manera también de manera generalizada el término de persona colectiva)

La persona física es el ente biológico con derechos y obligaciones, teniendo su capacidad de goce desde que es concebido y la de ejercicio desde que adquiere su mayoría de edad. Las características o atributo de las personas son: nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

La persona moral o colectiva se encuentra constituida por un grupo de personas físicas que tienen fines comunes y permanentes y cada uno de los integrantes tiene una personalidad jurídica distinta y al integrarse, adquieren la personalidad jurídica del ente colectivo al que comúnmente conocemos como persona moral, término con el que no está de acuerdo Acosta Romero, en virtud de que ésta no tiene un contenido jurídico, ni describe lógicamente el objeto predicado.

Existen numerosas teorías que formulan la explicación de la naturaleza de la persona jurídica, por lo que la doctrina las clasifica en:

- a) Teorías tradicionales (las que se sustentan en la tradición privatista)
- b) Teorías modernas.

Dentro de las teorías tradicionales se pueden citar: a) - la de la ficción, b) - la de la realidad de las personas morales y, c) - la del patrimonio afectación.

La Teoría de la Ficción, sustentada por Windscheid y Savigny, establecen que la persona jurídica colectiva, es un ente ficticio creado por el Derecho y en el fondo carece de voluntad propia, en la que el legislador establece una personalidad fingida.

La Teoría de la Realidad de las Personas Morales, con sus exponentes Gierke y Michoon, contraria a la de la ficción, consideran que las personas morales, son una realidad innegable, puesto que forman parte del mundo jurídico.

La teoría del Patrimonio Afectación de Brins, también se le conoce como derecho sin sujeto, afirma que no tiene una realidad y es exclusivamente un patrimonio destinado a un fin

Dentro de las teorías modernas, Ferrara opina que la personalidad jurídica es producto del orden jurídico.

Otra teoría importante es la de la personalidad como simple procedimiento de la técnica jurídica, la cual es expuesta por Saleilles; esta teoría solo reconoce la realidad de las personas físicas y, la persona moral, no tiene fundamento alguno para su existencia, considerándola como una ficción inútil, señalando que los intereses colectivos, a diferencia del particular, debe recibir una adecuada protección jurídica, teniendo como objetivos, asegurar la realización de los actos jurídicos que se llevan a cabo a nombre de la colectividad y asegurar los beneficios del conglomerado y no así en forma particular, es decir, para los que representan a la persona jurídica colectiva. La teoría sostenida por León Duguit, Berthelemy y

Planiol, le niega personalidad jurídica, señalando que es inútil y peligrosa, considerando que esto último se refiere al hecho de la desviación de los intereses colectivos y que la realización de los fines, solo satisface los intereses personales.

Existen dentro del grupo, teorías que le reconocen una personalidad jurídica al Estado - basándose en el término nación - dos de las consideradas más importantes según el maestro Serra Rojas:

- 1.- La escuela alemana; representada por Jellinek distingue al Estado de la Nación y en la que aquel aparece como una persona jurídica, distinta de las que tienen los integrantes que componen al Estado, teniendo su sustento en la realidad de su organización.
- 2.- La escuela francesa; representada por Maurice Hauriou, identifica a la Nación con el Estado, basando la personalidad del Estado con la existencia de la nación.

Casi la totalidad de los autores reconocen la existencia de dos personas jurídicas colectivas, de las cuales no se puede hablar de ficción, puesto que son una realidad, y ellas son: el Estado y el Municipio, ya que ambos existen social, ontológica y jurídicamente, además con diferencias específicas como lo veremos más adelante el capítulo respecto del Municipio.

Podemos establecer que el Estado adquiere una personalidad jurídica al momento de nacer como tal, es decir, al constituirse como un Estado independiente, soberano, y autodeterminante, momento en el cual adquiere derechos y obligaciones, siendo esto una realidad, con lo que se descarta la Teoría de la Ficción antes mencionada.

Conforme a la historia se puede precisar que el Estado mexicano nace a la vida política y jurídica y por ende adquiere soberanía, considerándolo como un ente con derechos y obligaciones a partir del 27 de septiembre de 1821, y adquiere nuevas modalidades en el transcurso del tiempo, pero conservando características primarias hasta llegar a nuestros días.

Existen algunas teorías respecto a la personalidad jurídica del Estado, éste tiene dos, y son: a).- una personalidad de Derecho público y b).- una de Derecho privado.

La teoría de la doble personalidad se debe a que cuando el Estado actúa como un ente soberano y sostiene relaciones con otros Estados y con otros particulares con el carácter de autoridad, la personalidad es de Derecho público, y cuando el Estado actúa frente a los particulares para celebrar convenios sujetos al Derecho Civil, su personalidad es de Derecho privado.

Don Andrés Serra Rojas, nos dice que "esta teoría tiene su importancia porque es la que se refleja en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la legislación vigente.

Mencionaremos la siguiente tesis jurisprudencial: (Tesis Num. 87, 2a. sala, Pag. 108, Jur. 1917- 1965). Cuando es procedente el amparo promovido por el Estado:

El Estado cuerpo político de la nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de Derecho Civil, porque es poseedora de bienes propios que

le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también para entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, o con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como una persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de utilizar aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para las defensas de unos y otras, entre ellas el juicio de amparo; pero como entidad soberana, no puede utilizar ninguno de estos medios sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un soberano; además, no es posible conceder a los órganos del Estado; el recurso extraordinario del amparo, por actos del mismo Estado, manifestados a través de otro de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías, no es más que una queja de un particular, que se hace valer contra el abuso del poder " 10

En este sentido, podemos entender que el maestro Serra Rojas nos dice que el Estado no tiene necesidad alguna de complicar su existencia, con el desdoblamiento de una doble personalidad.

En ejecutoria de la Sala administrativa de la Suprema Corte, se vislumbra, que la teoría de la personalidad única del Estado, tiende a sustituir a la de la doble personalidad de éste.

"El Estado puede asumir dos posiciones: una, en que advierte su índole de entidad soberana, otra, según la cual obra de modo análogo a como lo hacen los particulares. Esta distinción está reconocida por la Suprema Corte en Jurisprudencia. (Tesis Núm. 450, Pág. 867 del apéndice publicado en 1955) Se ha

" SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pág. 385 -

llegado a afirmar que el Estado tiene dos distintas personalidades: una, de Derecho Público cuando actúa como entidad soberana y usa de su imperio; otra, de Derecho Privado, cuando obra como los particulares. La terminología adolece de imprecisión, el Estado es siempre entidad pública; no tiene dos personalidades, sino solo una, que es de Derecho Público en todos los casos. Aun así la distinción es real, puesto que hay dos aspectos diversos dentro de la personalidad única del Estado. Con la mayor frecuencia el Estado presenta un aspecto, según el cual obra en ejercicio de su soberanía o de su poder de mando y usa plenamente de su facultad de imperio, es decir, actúa unilateralmente como superior de los particulares, quienes por ello, le están subordinados; pero en otras ocasiones, sin dejar de ser persona de Derecho público, trata con los particulares sobre las bases de igualdad, en virtud de un concierto espontáneo y no impuesto, sin hacer uso de la autoridad de sus atributos de mando, en suma, de una manera análoga a como obran entre sí los particulares. En el primer caso sus actos son de autoridad y contra ellos procede el juicio de garantías; en el segundo supuesto, no son actos de autoridad para los efectos del amparo y contra ellos no sabe el juicio Constitucional. Sem. Jud. De la Fed. VI época. 2ª Sala. T. LVI Pag. 63." <sup>11</sup>

En otra teoría podemos ver que el Estado solamente tiene una personalidad, pero que ésta se expresa por dos voluntades, una de Derecho Público y la otra de Derecho Privado, la cual es compartida por el maestro Gabino Fraga

En ambas teorías, se establece el marco de actuación del Estado, en el sentido de que, en algunas ocasiones, se encuadra en el Derecho Público cuando actúa como autoridad, y en otras, en el Derecho Privado cuando no actúa como tal.

<sup>11</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. - Ob. Cit. Págs. 386 y 387

Cabe hacer mención que conforme a dichas teorías, si el Estado al actuar en el marco jurídico del Derecho Privado no lo hace con el carácter de autoridad, no estaríamos hablando de Estado como ente, sino más bien como actuación de un particular, tal como ya se dejó establecida la personalidad jurídica de los integrantes de la persona colectiva o moral, la cual es distinta a ésta, ya que cada uno de los integrantes tiene una propia, por lo que tampoco podemos hablar de dos voluntades del Estado, toda vez que solamente tiene un fin específico. Razonamientos que son vertidos por don Miguel Acosta Romero, punto de vista con el que también compartimos, ya que si bien es cierto que todo particular puede actuar dentro del marco jurídico del Derecho Público, también puede hacerlo en el marco del Derecho Privado y no por ese hecho al particular se le atribuyen dos personalidades o dos voluntades.

Según podemos apreciar, el jurista antes citado, establece lo siguiente:

- 1.- El Estado es una realidad social y por consiguiente, es una persona jurídica colectiva de Derecho Público y un ente con derechos y obligaciones;
- 2.- Adquiere esa personalidad jurídica en el momento de ser un Estado independiente y soberano,
- 3.- Esa personalidad jurídica es de Derecho Público consagrada en la Constitución, estableciéndose como un Estado con soberanía, con territorio, la creación de sus poderes, su competencia con un orden jurídico y;
- 4.- La personalidad jurídica del Estado es una sola, así como su voluntad, siendo un ente de Derecho Público y que independientemente del marco legal en el que actúe nunca deja de ser Estado, teniendo la inmunidad a que se refiere el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles.

A mayor abundamiento, podemos decir que cuando el Estado se sujeta a las normas del Derecho Privado, nunca deja de ser un ente público y tampoco se transforma su voluntad; esto es, cuando el estado, con el objeto de cumplir sus fines específicos, puede actuar dentro del marco legal del Derecho Privado, puesto que el fin justifica los medios, tratando de obtener un bien común en beneficio de una colectividad y contra el Estado no pueden dictarse medidas de apremio ni embargo, pero si se autolimita su actuación de autoridad frente a éstos, tal como se establece en el en el artículo 4° del Código Federal de Procedimientos Civiles que a la letra dice:

"Las instituciones, servicios y dependencias de la administración pública de la federación y de las entidades federativas tendrán, dentro del procedimiento judicial, en cualquier forma en que intervengan, la misma situación que otra parte cualquiera; pero nunca podrá dictarse, en su contra, mandamiento de ejecución ni providencia de embargo y estarán exentos de prestar las garantías que este código exija a las partes.

Las resoluciones dictadas en su contra será cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones.

La intervención que, en diversos casos, ordena la ley se de al Ministerio Público, no tendrá lugar, cuando en el procedimiento intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación."

La doctrina establece una distinción entre las personas jurídicas colectivas, refiriéndose al Estado como una persona pública mayor y las entidades federativas, los Municipios y los organismos públicos descentralizados, como personas públicas menores; señalando, como es cierto, que tienen características constantes de manera general y que presentan variaciones desde el punto de vista específico:

1.- Todos los entes jurídicos colectivos tienen voluntades comunes, conjuntas y permanentes, así como fines comunes y específicos y generalizados,

la diferencia radicaría en la dependencia estrecha que guarda con el Estado como entidad federativa y para el caso de las demás personas jurídicas colectivas del Derecho Público como serían los organismos públicos descentralizados éstos tienen su domicilio en el lugar físicamente donde se establecen y donde existen sus órganos de administración y dirección.

6.- El elemento patrimonial de las personas jurídicas de Derecho Público, consiste en todo el conjunto de bienes con que cuenta el Estado para poder llevar a cabo su actividad y objetivos específicos, correspondiéndole un conjunto de bienes con que cuenta el Estado para poder llevar a cabo su actividad y objetivos específicos, correspondiéndole un conjunto de bienes como patrimonio específicamente detallados al Estado como el ente mayor soberano; a las entidades federativas, municipios y organismos públicos descentralizados y del que se puede disponer con libertad para satisfacer las necesidades de su actuación con las limitaciones que la propia ley señale para cada caso concreto.

7 - En lo referente al régimen jurídico, cabe destacar que cada una de las personas jurídicas de Derecho Público se encuentra regulada por un marco jurídico propio pero todas supeditadas a una norma superior, es así que la actuación del Estado como ente soberano está regulada en la Constitución, los reglamentos y demás normas aplicables. Para las entidades federativas, además de la Constitución Política su actuar se rigen por las Constituciones tanto federales como locales, leyes y reglamentos, los municipios, además de las normas antes citadas también se rigen por su Bando Municipal, y para los organismos públicos descentralizados, por las leyes respectivas de cada organismo público en concreto.

8.- Por lo que hace al objeto de las personas jurídicas de Derecho Público, podemos generalizar como ya lo hemos asentado, que todo tiene como fin, el bien

común desde diferentes perspectivas con el señalamiento de actividades específicas y programas previamente establecidas

9.- En cuanto a la representación y administración, es fundamental para los entes colectivos, a efecto de expresar la voluntad social, ejecutar los derechos y obligaciones en su representación. luego entonces se puede establecer que el Estado como ente soberano está representado por los tres poderes de la unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, contando también con dichos poderes cada una de las entidades federativas. Por lo que respecta al Municipio, éste se encuentra representado por un cuerpo colegiado como lo es el Ayuntamiento y los organismos descentralizados por los Consejos de Administración o juntas directivas y el Director General.

Existe una variedad de la representación, la cual se puede dar a través del sufragio, la designación directa y selección por medio de concursos, etc.

10 - Los fines, de acuerdo a la actividad de cada uno puede ser a corto, mediano y largo plazo, pero siempre con la obtención del bien común e interés público.

### 3.- FORMAS DE ESTADO Y GOBIERNO MEXICANO

Los vocablos formas de Estado y Gobierno, van estrechamente ligados y por demás inseparables, luego entonces podríamos confundirlos, siendo necesario establecer o precisar una diferenciación para saber cuando estamos en presencia de la forma de Estado como ente soberano y cuando en la de Gobierno, al respecto el maestro Acosta Romero nos señala el punto específico que nos puede servir para diferenciar una de otra y dice que la forma de Estado se refiere a toda la estructura jurídico - política que adopta el ente soberano para llevar a cabo su actividad, y la

forma de gobierno es una parte del todo que conforma al Estado y que son precisamente los órganos a través de los cuales se ejercita el poder, concluyendo: la forma de Estado es género y la forma de Gobierno es parte o especie de ese género.

La forma de gobierno es "la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí".<sup>12</sup>

La forma de Estado son "las distintas formas que una nación puede adoptar, no por la diversa estructura y engranaje de sus órganos soberanos, sino por lo que Ruiz del Castillo llama división o desplazamiento de competencias."<sup>13</sup>

De la generalidad de opiniones respecto a las formas de Estado y gobierno, podemos establecer que responden a conceptos diferentes, aunque existen algunos que los unifican bajo una misma definición.

Biscaretti señala "con la expresión forma de gobierno, se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado: tomando el vocabulario gobierno, no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto solo de las principales instituciones estatales (gobierno supremo;

<sup>12</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pag. 476

<sup>13</sup> Idem

superando, por consiguiente el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo a los órganos colocados en los Departamentos del Poder Ejecutivo) ...”<sup>14</sup>

Platón en su obra “La República”, teniendo como ideal el gobierno perfecto decía: “que no hay más que una forma de gobierno, porque el mando está en manos de uno solo o en la de muchos, está no alterará en nada las leyes fundamentales del Estado si los principios de educación que hemos establecido son rigurosamente observados”.<sup>15</sup>

Consideramos importante remontarnos a los lejanos tiempos de la concepción de las formas de gobierno hecha por Aristóteles, quien dividió a las formas de gobierno en dos grupos importantes como son:

1 - Las formas puras o perfectas - Que practican rigurosamente la justicia y que se presentan en tres formas distintas:

- a) Monarquía - Cuando el gobierno se ejerce por una sola persona atendiendo al interés general
- b) La aristocracia - El gobierno es ejercido por una minoría selecta. Gobiernan los mejores y toman en cuenta los intereses del Estado y los ciudadanos.
- c) La democracia - En la que el gobierno se ejerce por la multitud o mayoría de los ciudadanos.

2 - Las formas impuras, degeneradas o corrompidas como son

- a) La tiranía - Que es la degeneración de la monarquía cuyo fin sólo es el interés del monarca

<sup>14</sup> MORENO DANIEL.- Derecho Constitucional, séptima Edición, Edit. Pax, Págs. 287 y 288 México 1993

<sup>15</sup> Idem

b) La oligarquía .- que es la forma corrompida de la aristocracia en el que sólo cuenta el interés de los ricos.

c) La demagogia.- También llamada olocracia y que es la degeneración de la democracia.

Ninguna de estas tres formas impuras de gobierno piensa en el interés general.

El pensamiento Aristotélico, influyó en las épocas posteriores conformándose un gobierno mixto, es así que en Roma, Polibio y Cicerón admitieron la clasificación y los caracteres de las formas de gobierno mixto, combinándose el poder monárquico, aristocrático y democrático representados por el Consulado, el Senado y los Comicios, considerando que el gobierno mixto, que amalgama a los demás es el ideal, evitándose con esto los perjuicios de las otras formas de gobierno.

Dentro del pensamiento político medieval, Santo Tomás de Aquino, también acepta la forma de gobierno mixto, cuya organización se sustenta con un jefe a la cabeza del Estado, dentro de esta época se aluden al reino, la aristocracia, la oligarquía y la democracia

Nicolás Maquiavelo dentro de su obra "El Príncipe", reconoce una clasificación bipartita de las formas de gobierno, señalando que todos los Estados o son repúblicas o principados. Doctrina que es acogida por otros autores, es así que para Jellinek, las formas de gobierno son la monarquía y la república; para Kelsen la aristocracia y la democracia.

"Para Montesquieu en su obra "El espíritu de las leyes", las formas de gobierno son:

- 1.- Republicano.- En la que el pueblo, en conjunto o sólo una parte de éste ejerce la potestad soberana.
- 2.- Monárquico.- Donde sólo uno gobierna, pero con leyes fijas y establecidas.
- 3.- Despótico.- Es aquél en el que uno solo, sin ley y sin regla hace todo según su voluntad y capricho".<sup>16</sup>

De acuerdo a la generalidad de los autores podemos señalar algunas formas de Estado como la monarquía, la república y dentro de ésta, la central y la federal, la confederación de Estados, siendo la principal forma de gobierno durante muchos años la monarquía, entre las que encontramos la autocrática y la absolutista; la monarquía constitucional más típica es la inglesa, en la que el parlamento adquiere una mayor importancia a partir de 1864, surgiendo el principio de que "el rey, reina pero no gobierna". La monarquía es hereditaria, tradicional conservadoras de clases privilegiadas.

En las monarquías absolutas, el rey es el único titular de la soberanía y la ejerce en nombre propio. "La monarquía constitucional es producto de las luchas populares, a efecto de subordinar al monarca a un orden jurídico determinado; en esta forma de gobierno, el monarca se encuentra supeditado a la norma suprema que es la Constitución, dejando de prevalecer la voluntad real, "la monarquía

<sup>16</sup> MONTESQUIEU, citado por Daniel Moreno Ob. Cit. Pág. 289.

Constitucional para entrega al monarca el ejercicio pleno del poder en los marcos que determina la Constitución." <sup>17</sup>

Con la independencia de los países de América 1776 -1825, surgen con gran fuerza las repúblicas, siendo adoptada por su mayoría como forma de gobierno, ya sea Federal o Central.

En España; los países bajos; Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia y Japón, adoptan como forma de gobierno la monarquía parlamentaria y constitucional y, en otros países como los Arabes del Golfo Pérsico se dan las monarquías absolutas.

Como forma de gobierno de República Federal, tenemos algunos países como México, Brasil, Estados Unidos de América y Francia, siendo ésta la forma más constante que se da en la comunidad internacional, es así que muchas monarquías se han transformado en Repúblicas en los últimos tiempos.

Podemos establecer, de acuerdo a lo asentado anteriormente, que el vocablo "formas de Estado" , se refiere a la conformación del todo como ente soberano, siendo la forma que se establece para llevar a cabo el desempeño de su actividad, representación que adopta y es aceptada por toda la comunidad internacional, determinando la posición que guarda el Estado en sus relaciones entre gobierno, pueblo y territorio, ya fuese monárquica, república o alguna otra.

Por lo que hace a la forma de gobierno, ésta se refiere a una parte integrante de la forma de Estado que se adopte; es decir, a los órganos que ejercen el poder en ejercicio de las funciones constitucionales y las relaciones políticas entre

---

<sup>17</sup> SIERRA ROJAS ANDRES, Ob. Cit. Pag. 479.

sí, luego entonces podemos vislumbrar como las dos principales formas de gobierno el parlamentarismo y el presidencialismo.

La característica principal del régimen parlamentario es la supremacía del poder legislativo o también llamado parlamento y, que su función consiste en dirigir los destinos de la nación que de forma colegiada adquiere características propias, de acuerdo al país que adopta el parlamentarismo como forma de gobierno.

En Inglaterra se adopta esta forma de gobierno, el Parlamento basa su existencia en dos partidos políticos y conforme a las elecciones, el partido vencedor con mayoría conforma el Parlamento y con la autorización de jefe de Estado que es la reina, el líder del partido conforma su gabinete. En este tipo de gobierno coexisten dos entes, un jefe de Estado (reina) y un jefe de gobierno, siendo el Parlamento el encargado de dirigir políticamente los destinos del país y por lo que hace al jefe de Estado, su función es limitada, en asuntos directos de acción política y gubernativa, por lo que se le considera como un símbolo de Estado al que se le rinden honores protocolarios por su investidura y título nobiliario.

Otro ejemplo del régimen parlamentario es Japón en el que el jefe de Estado es el Emperador y en los países republicanos con régimen parlamentario como en Italia, el jefe de Estado es el Presidente de la República, el jefe de gobierno es el primer Ministro, quien por regla general es nombrado por el jefe de Estado a propuesta del Parlamento y es la persona que encabeza el gabinete o Consejo de Ministros, siendo este órgano el de mayor jerarquía y el que dirige en forma colegiada los destinos del país.

El jurista y catedrático don Miguel Acosta Romero, refiere en comentario personal que "según algunos autores el parlamentarismo como forma de gobierno,

se refiere a una participación más democrática y directa del pueblo, pero que esta forma de gobierno solamente ha operado con eficacia regular en los países anglosajones y esto al parecer, por el presumible índice alto de educación, a la gran tradición cultural y estabilidad democrática." <sup>18</sup>

Entraremos al comentario acerca del régimen parlamentario, en el sentido de que, éste, responde a una participación más democrática y directa del pueblo, comentario con el que no comulgamos del todo, ya que como lo apuntamos anteriormente, esta forma de gobierno se caracteriza por una supremacía del poder legislativo o Parlamento sobre los otros dos poderes; Ejecutivo y Judicial, y, considerando que en el acto de soberanía no debe recaer la supremacía de un poder sobre los demás, sino que esta soberanía radicada en el pueblo va un poco más a fondo, y ésta, como tal se puede apreciar en cualquier tipo de gobierno, es así que actualmente en nuestro país, hoy por hoy, podemos hablar de una democracia más abierta y por consiguiente es el pueblo el que a través del ejercicio de su soberanía y mediante el sufragio elige a sus gobernantes, hechos que consideramos que se tienen que ir perfeccionando día a día.

Régimen Presidencial.- esta forma de gobierno es la que más nos interesa, toda vez que es el que opera en nuestro país y al respecto el tomamos las bases del jurista Miguel Acosta Romero, para señalar algunas afinidades o perfiles de este régimen:

1.- Supremacía del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes, en este sentido en México se está tratando de equilibrar la fuerza existente entre el ejecutivo,

---

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 100.

el legislativo y el judicial, tal es el caso de que en la Cámara de Diputados existe una representación más plural, derivada del ejercicio de la soberanía que radica en el pueblo, a través del sufragio, lo que no se había dado anteriormente.

2.- La configuración de los dos entes, como son; jefe de Estado y jefe de gobierno, se da en la representación del Presidente de la República, encargado de dirigir los destinos de la Nación en México, con las limitantes que nuestra propia Constitución señala y que por los constantes cambios, podemos atrevernos a pensar que seguramente habrá más, tendientes a mejorar la situación política, económica y social en que vivimos ya que el pueblo por necesidad tiene que hacer ejercer esa soberanía que le confiere la Carta Magna.

3.- la facultad del Poder Ejecutivo para seleccionar libremente a sus colaboradores, tales como los Secretarios de Estado, así como para removerlos de su puesto, sin injerencia alguna del Congreso, esa facultad en México se vio limitada, por la elección por medio del voto directo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ( antes Regente de la Ciudad ) en los comicios de 1997, es en la actualidad este último, quien designa a sus colaboradores, entre ellos, a los representantes de cada una de las Delegaciones Políticas, al Procurador de Justicia del Distrito Federal, mediante el visto bueno de la Asamblea de Representantes.

4.- En este tipo de régimen, los Secretarios de Estado, no funcionan en forma colegiada, pero llevan trazada una dirección política a seguir y quien lo encabeza es el Poder Ejecutivo. Así mismo los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso, toda vez que no se requiere de autorización de éste para ocupar el cargo.

6.- El congreso no tiene facultad de censura para con los Secretarios de Estado y jefes de Departamentos administrativos; situación con la que no

comulgamos, pues, si tomamos a la censura como la crítica que puede llevar a cabo el Congreso, sobre la acción u omisión respecto de la actividad específicamente encomendada, o dicho en otras palabras a los errores cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la categoría que detenten, es así que en los últimos tiempos y mediante la conformación de un Congreso mas plural se ha suscitado una serie de ataques a diversos funcionarios públicos, llegando inclusive al grado de cuestionar a la investidura de un Presidente de la República, misma que antaño era intocable, así mismo podemos considerar que puede ser perjudicial utilizar en exceso la censura, más aún sin tener bases ni fundamento alguno, lo que propicia un descontrol en el pueblo y origina que se siga perdiendo la credibilidad en las instituciones de gobierno, la cual es necesario recuperar para lograr un mejor desarrollo nacional.

7.- Por último, el hecho de que los Secretarios de Estado se encuentren subordinados jerárquicamente al Presidente de la República, - situación lógica - puesto que es el jefe de Estado, quien libremente los designa y los remueve de su cargo.

Respecto de las formas de gobierno, sea cual fuere, existe una Teoría de la División de Poderes de Montesquieu, quien en su obra "El Espíritu de las Leyes" y después de varios comparativos entre el sistema inglés con el sistema continental europeo, consideró conveniente que no solo existiera el poder absoluto del rey o bien del ejecutivo, que se dieran otros poderes que contrarrestaran su fuerza, siendo éstos: el legislativo y el judicial, con la finalidad de que en un juego de fuerzas, éstos se equilibraran, frenándose a si mismos con la tendencia a una verdadera democracia. Esta situación no ha sido del todo operante en Europa, es en América donde se ha llevado un poco más a la práctica la teoría de Montesquieu, a partir de

la Constitución de los Estados Unidos de América y en la mayoría de las Constituciones de los Estados Latinoamericanos.

En este sentido y de acuerdo a lo establecido por la gran mayoría de los tratadistas del Derecho Constitucional, señalan que no se puede hablar de una separación total de esos tres poderes con autonomía propia, puesto que ello daría origen a una gran problemática, ya que cada poder podría oponerse a los actos de los otros, paralizando así la actividad del Estado y por consiguiente no se podría determinar quien es el soberano; el Estado, la Constitución, el constituyente o el pueblo, por lo que los tratadistas en vez de hablar de una separación o división de poderes, dicen que es mejor hablar de una coordinación, cooperación o colaboración entre éstos para cumplir con los cometidos del Estado, criterio con el que estamos de acuerdo, ya que si bien es cierto que cada poder tiene delimitadas sus funciones, no por ese solo hecho pasaría a ser autónomo, ya que cada uno al realizar sus actividades propias no deben pasar por alto que son intereses en conjunto y que de los tres poderes se conforma el gobierno, para lograr en un ejercicio coordinado la actividad del Estado, procurando más y mejores condiciones de vida política, social, cultural y económica, etc.

Sin embargo, y como sucede en muchos otros países, entre ellos el nuestro, podemos hablar de la supremacía del ejecutivo, respecto del legislativo y judicial, ya que éste es el que en casos concretos y específicos, toma decisiones trascendentales en la política interior y exterior, así como para la designación de la gran mayoría de los funcionarios del Estado, pero esto no quiere decir que con las ideas renovadoras que vive nuestro país el ejecutivo sea autónomo, ya que como fin primordial el Estado debe buscar una mayor participación activa de la sociedad en el ejercicio y concepto de la democracia.

La forma que actualmente tiene el Estado mexicano es el de una República Democrática Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos todos en una Federación, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 40 de la Constitución.

"La forma de gobierno del Estado mexicano como ente soberano es de tipo presidencialista, en virtud de contar con las características siguientes:

1.- El Presidente de la República reúne la calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno;

2.- No existe un primer Ministro ni gabinete que trabaje en forma colegiada y que tenga responsabilidad política frente al Congreso, como sucede en el Parlamento.

3.- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado así como a algún otro integrante de la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal, ni para hacerlos dimitir.

4.- La libertad discrecional que tiene el poder ejecutivo para designar y remover a funcionarios públicos de la administración en sus diversos niveles;

5.- La mayor cantidad y variedad de facultades otorgadas al Presidente de la República establecidas en la Constitución, en comparación con las concedidas al Legislativo y Judicial;

6.- El Secretario de Estado y el Presidente de la República no tienen facultad frente al Congreso, sin limitar sus facultades y actividades de fondo"<sup>19</sup>

En este sentido y como ya lo apuntamos anteriormente, no compartimos del todo con el criterio del maestro Acosta Romero, considerando que el término

"censura" no es del todo correcto, en lo que si compartimos el criterio es, que el Congreso no puede hacerlos dimitir en su actuación, puesto que todo el cuerpo integrante y subordinados del ejecutivo, siguen las directrices marcadas por éste.

En cuanto a las reformas constitucionales, respecto a las actividades del Congreso de la Unión, señaladas en los artículos 93 y 76 fracción I, de dichas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976. Don Miguel Acosta Romero hace un estudio al respecto y refiere que "México por ese hecho no está cambiando hacia la forma de gobierno llamado parlamentarismo, aún y cuando ahora exista una mayor participación de ambas Cámaras, toda vez que por un lado la Cámara de Diputados o la de Senadores, solo pueden citar a comparecer ante las mismas, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos administrativos, Directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta alguna ley de su ramo o bien cuando se discuta un asunto concerniente a la actividad que sea de su competencia" <sup>20</sup>

Concluyendo lo anterior, esa facultad que tienen las Cámaras solamente se traduce en una mera formalidad para establecer una relación política sin darse mayores consecuencias y como resultado único de esa comparecencia, es la de notificar al titular del ejecutivo para su conocimiento, por lo que no existe sanción o responsabilidad alguna que se establezca ante las Cámaras en el supuesto de encontrar alguna anomalía en el ejercicio de su encargo, así como tampoco tiene el Congreso facultad alguna para hacerlos dimitir

<sup>20</sup> Idem

Por otra parte, la facultad exclusiva consagrada al Senado de la República, solamente se concreta al análisis de la política exterior desarrollada por el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente, con base en los informes anuales que se rinden ante el Congreso de la Unión, pero que de dicho análisis no existe resultado material que se consagre en la ley, puesto que la Cámara de Senadores no está facultada para intervenir en la política exterior.

En México, como es sabido, el gobierno de la Federación se encuentra conformado por los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República; Legislativo el cual se conforma por las Cámaras de Senadores y de Diputados y Judicial que es el órgano encargado de la impartición de justicia, existiendo también esta representación de los tres poderes en cada una de las entidades federativas. El gobierno de la Federación tiene su competencia en tres niveles, como son el Federal, local y Municipal.

La división del supremo poder de la Federación se encuentra establecido en el artículo 49 de la Constitución Política.

El poder legislativo como ya lo apuntamos anteriormente, está dividido por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores de acuerdo al artículo 50 de la Constitución, la primera representa a la Nación y la segunda a las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, de conformidad con lo establecido en los artículos 51, 52 y 56 de nuestra Carta Magna.

La competencia del Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, tiene señaladas facultades específicas a cada una de ellas, así como cuando actúa como Congreso conforme a lo señalado en el Título Tercero, secciones I, II, III y IV de la Constitución.

El poder Ejecutivo se encuentra representado por el Presidente de la República, el cual se encuentra auxiliado para el desempeño de sus actividades por las Secretarías y Departamentos de Estado, por el Procurador General de la República, por los organismos descentralizados, empresas de Estado y Fideicomisos públicos. (artículos 80, 90, 92, 93, y 102 de la Constitución.)

El poder Judicial Federal, se encuentra depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal, lo que se encuentra regulado por el Título Tercero, Capítulo Cuarto de la Constitución y por la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación .

La competencia local se encuentra prevista en los artículos 40, 41, 115 al 122 de nuestra Carta Magna, así mismo en cada entidad federativa, encontramos la representación de los tres poderes, el Legislativo, que se encuentra conformada por Diputados locales; en nuestro país, este poder solamente se integra por una Cámara, lo que no ocurre en otros países Como en Estados Unidos, esto es que en México no existe la Cámara de Senadores locales. en el Distrito Federal, se denomina Asamblea Legislativa (Cámara de Diputados locales), artículo 122 de la Constitución.

El Ejecutivo local se deposita en el Gobernador de cada una de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal, ambos poderes son cargos de elección popular y se lleva a cabo mediante el voto secreto y directo. El poder Judicial de los Estados, es ejercido por los tribunales que establezcan cada una de las entidades federativas en sus Constituciones respectivas, teniendo como autoridad máxima al Tribunal Superior de Justicia.

La competencia Municipal se encuentra prevista en el artículo 115 Constitucional y en virtud de que el presente trabajo se refiere esencialmente al ámbito Municipal, este punto lo desarrollaremos con mayor amplitud en el capítulo respectivo, por lo que únicamente diremos que esta competencia Municipal se encuentra representada por un cuerpo Colegiado de elección popular, integrado por un presidente Municipal, Síndicos y Regidores, siendo variable el número de cada uno de ellos de acuerdo al Municipio de que se trate.

#### **4.- FUNCION Y ACTIVIDAD DEL ESTADO CONTEMPORANEO.**

“La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar - jurídicas, materiales y técnicas - que le correspondan como personas jurídicas de Derecho Público y que realiza por medio de sus órganos.”<sup>21</sup>

Podemos entender la actividad del Estado como el inicio de las funciones que emprende, con independencia del órgano que la realiza y que esta actividad puede ser enfocada desde tres puntos de vista:

- a) Jurídico.- las encaminadas a la creación y cumplimiento de la norma;
- b) Material.- consiste en el desplazamiento de la voluntad y;
- c) Técnica.- se encuentra supeditada a determinados conocimientos científicos y técnicos.

---

<sup>21</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS.- Derecho Administrativo, tomo I, décima Edición. Edil. Porrúa. Pág. 19. México 1981.

Comentando las ideas de don Andrés Serra Rojas, diremos que toda actividad que el Estado emprenda o ejecute, ya sea en forma directa o indirecta, tiende necesariamente a repercutir en los intereses del particular.

Por otra parte, Gabino Fraga nos dice que la actividad del Estado "es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga."<sup>22</sup>

También señala que por atribuciones debemos entender el medio o medios, con que cuenta el Estado para realizar los fines específicos, encaminadas a satisfacer las necesidades estatales.

En cuanto a la actividad estatal, en una primera etapa histórica posterior al mercantilismo, en las sociedades de tipo liberal, el Estado tuvo un mínimo de atribuciones en cuanto a sus fines, comparados con los que actualmente tiene, limitándose al mantenimiento, protección de existencia como entidad soberana y a las acciones de vigilancia, por lo que en esta primera etapa, las atribuciones son fundamentalmente de policía y es limitativa su participación en la actividad de los particulares y solo interviene para la conservación del orden, lo cual se conoce con la designación "Estado-gendarme", por lo que el particular en esta primera etapa, adquiere mayor fuerza creadora.

En la medida en que concurren una serie de factores, como el crecimiento poblacional, el avance tecnológico y científico, así como la desigualdad de las clases sociales, se desarrolla por parte del Estado una tendencia intervencionista o estatista y establece algunas restricciones a la actividad particular, con lo cual trata

<sup>22</sup> FRAGA GABINO - Derecho Administrativo, trigésima sexta Edición, Edit. Porrúa, Pág 14 México 1997

de procurar una mejor armonía dentro de su esfera de acción y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, creando también servicios públicos, de tal modo que el "Estado-gendarme se transforma en "Estado-providencia" o "Estado social de Derecho"

Lo anterior, plantea una hipótesis en el sentido de que pudiera ser en el futuro que los intereses de la colectividad puedan sobrepasar los intereses de los particulares o bien que el Estado, en su forma democrática, pudiese encontrar el justo medio que mantenga un equilibrio entre los intereses de los particulares. En este orden de ideas, podríamos acotar, de acuerdo a la época en que vivimos, que resultaría muy difícil que el interés colectivo pudiera sobrepasar el interés particular, puesto que el mayor número de reclamos, es de los que menos tienen y que la colectividad y el interés particular, es fuerte cuando encuentra respaldo por un poder económico, lo que consideramos como una competencia desleal y desequilibrada

Don Gabino Fraga nos dice que "las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) - atribuciones de mando de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- 2 - atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- 3 - atribuciones para crear servicios públicos y.

c).- atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva." <sup>24</sup>

Cabe hacer un comentario a la clasificación anterior, ya que cada autor encuadra su terminología a su particular punto de vista y este habla de atribuciones, término que es considerado como "el punto de partida para la sistematización del Derecho Administrativo." <sup>25</sup>

Como vemos, la primera atribución consiste en la necesidad del Estado para intervenir en las relaciones de los particulares a fin de procurar la armonía y el orden jurídico de las mismas. Para conseguir el fin mencionado el Estado utiliza diversas reglamentaciones como son: 1.- por medio de disposiciones o leyes imperativas y supletorias; 2.- reglamentando la actividad privada por la vía represiva y por la vía preventiva y; 3.- reglamentando la modificación de los patrimonios privados.

En nuestra legislación suelen presentarse los medios referidos por Bonnard, existiendo en algunos casos y en cuestión de la materia una supremacía de disposiciones sobre otras, como es el caso de la materia civil en la que imperan las disposiciones de carácter supletorio sobre las de carácter imperativo y las represivas sobre las preventivas; no así en materia laboral en las que predominan las disposiciones imperativas para regular la relaciones obrero-patronales, siendo irrenunciables las que constituyen protección para los trabajadores. Por lo que hace a la reglamentación, el artículo 27 de la Constitución

<sup>24</sup> BONNARD.- citado por Gabino Fraga, Ob. Cit. Pag. 15

<sup>25</sup> FRAGA GABINO.- Ob. Cit. Pag. 23.

Política, contempla la modificación de los patrimonios al establecer que " la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

La segunda atribución doctrinaria de fomento, limitación y vigilancia consiste, al igual que la primera para la conservación del orden jurídico, pero la diferencia está en que la coordinación ya no es entre los intereses particulares, sino entre éstos y el interés público, fomento consistente en la facilidad o ayuda a la actividad privada, y como forma de control la declaración del particular o de una autorización previa. Atribución que se encuentra regulada en el artículo 28 Constitucional.

La tercera atribución, respecto a la sustitución total o parcial de la actividad privada por la actividad del Estado, consiste en que el Estado reemplaza o se combina con el particular proporcionándole servicio o prestación, para la satisfacción de una necesidad colectiva, lo que se contempla en el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Algunos autores no están de acuerdo con el término "atribuciones del Estado" puesto por Bonnard, toda vez que consideran que dicho vocablo es insuficiente para elaborar el Derecho Administrativo como es el caso de Sayagués Lazo, quien considera que el término es impreciso, pues significa "cada una de las facultades" y por su parte propone el término "cometido de Estado" que quiere decir comisión o encargo.

Don Andrés Serra Rojas considera que el término atribución es útil, pero no indispensable y que este no es fundamento para la existencia de las instituciones del Derecho Administrativo, asimismo, dentro del ámbito jurídico, es necesario contar con variados términos que permitan dar un mejor manejo y entendimiento a las

cuestiones legales, sin que estos vocablos tengan un mayor alcance al necesario, opinión que desde nuestro particular punto de vista es correcta, puesto que cada tratadista puede manejar su connotación, con lo que sin lugar a dudas nos facilita su entendimiento, luego entonces para el autor en cuestión la actividad del Estado es "el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar" <sup>26</sup>

Para realizar la actividad del Estado se pueden distinguir dos formas: dando ordenes y prestando servicios, respecto de la primera, ésta, implica problemas de carácter legal, además de que dicha actividad se puede dar en forma discontinua; en la segunda actividad, los problemas son fundamentalmente de economía y de eficiencia, esta actividad debe ser regular y continua, estableciendo que existen servicios públicos que son prestados por el Estado, pero no toda la actividad del Estado se le puede llamar servicio público. También nos refiere que las funciones del Estado se encuentran íntimamente ligadas con la clasificación de las atribuciones y que en la práctica se usan indistintamente ambos términos, por lo que se hace necesario "una significación exacta entre la atribución y la función del Estado; luego entonces Gabino Fraga nos dice que el concepto de función se refiere a la forma de ejercicio de las atribuciones" <sup>27</sup>, en tal sentido consideramos que la función del Estado, son los medios o formas para poder llevar a cabo las atribuciones del Estado, independientemente de que las funciones sean variadas, ya que todas ellas contribuyen a un fin determinado; la realización de la atribución.

<sup>26</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pag. 23.

<sup>27</sup> FRAGA GABINO.- Ob. Cit. Pag. 26.

La doctrina francesa establece que la acción administrativa no solo se lleva a cabo por la prestación del servicio público, sino por medidas de policía que se ejecutan por mandato, orden o prescripción, así como por gestión privada, cuyo interés primordial no es la prestación de un servicio público, sino más bien la administración de un patrimonio propio con un fin pecuniario.

Las funciones estatales: la legislativa, administrativa y judicial, tienen intervención en medidas diferentes, dependiendo del caso en concreto, así como por lo que respecta a la atribución que emprende el Estado y tomando en cuenta la clasificación doctrinaria hecha por Bonnard, haremos alusión a las funciones estatales dentro de la misma:

1 - Atribución del estado en la reglamentación en la actividad de los particulares - aquí la función legislativa interviene como el medio para la creación de la norma, fijando los lineamientos de la reglamentación. La función administrativa reduce su campo de acción, citándose como ejemplos el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad, el Servicio Notarial, actividades todas, que a través de funciones administrativas intervienen en la actividad de los particulares, estableciendo una reglamentación precisa. La jurisdiccional es otro mecanismo por el cual el Estado ejercita esta atribución en la reglamentación de la actividad privada

2 - La segunda atribución respecto al fomento, limitación y vigilancia de la actividad particular - la función legislativa interviene en la creación de la competencia de los agentes públicos para llevar a cabo los actos de fomento, limitación y vigilancia a través de las normas generales, precisando la actividad en que se desenvuelve la actividad particular así como de su situación jurídica. La intervención de la función administrativa aquí es más profunda, es decir tiene un

alcance concreto e individual, por ejemplo el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia, el otorgamiento de permisos y licencias para emprender una actividad particular. La intervención de la función jurisdiccional, consiste en la resolución o determinación de los conflictos que emanan de esta atribución.

3.- En cuanto a la tercera atribución en la sustitución total o parcial en la actividad particular o la combinación con esta última . la función legislativa se encarga de organizar las empresas que el Estado habrá de asumir, estableciendo la competencia de los agentes públicos que la integran y la situación del particular, quien puede intervenir en la empresa estatal. La función administrativa interviene puesto que la actividad particular, combinada o sustituida dentro de una empresa se verifica por resultados materiales y jurídicos con un alcance individual. La función jurisdiccional interviene cuando surgen los conflictos en la realización de esta atribución.

El Estado es un ente colectivo, creado por el ser humano, cuyos fines y propósitos tienen el interés social, aunque dentro de su actividad tiene otros fines y objetivos. así mismo y para asegurar dichos fines del Estado, la sociedad crea y reconoce el poder del Estado, sometiéndolo al Derecho para establecer su legalidad. El Estado como "una Institución creadora de Instituciones." <sup>28</sup>

Definición que también adoptamos , pues el Estado para asegurar su funcionamiento y alcanzar los fines colectivos, se tiene que valer de otros recursos o herramientas como son; las instituciones estatales.

<sup>28</sup> SERRA ROJAS ANDRES - Ob. Cit. Pág. 23.

Podemos decir que el Estado es el órgano rector de la vida social, pero es la sociedad la que impone las modalidades o cambios al Estado y a las instituciones que surgen del mismo, inclusive el actuar y pensar de la sociedad, puede y debe necesariamente influir en la creación de la norma, a través del órgano competente como lo es el poder legislativo.

Es conveniente hacer mención a la clasificación de los fines de la administración del Estado hecha por Juan Gascón Hernández:

- 1.- Finalidad de un orden jurídico, incluidos en el orden público y la justicia;
- 2.- Finalidad de aseguramiento de la sanidad e higiene individual y social;
3. Finalidad de asegurar un mayor desarrollo intelectual y un perfeccionamiento moral de los individuos;
- 4.- Finalidad de lograr una mayor riqueza nacional y el poner esta riqueza al servicio del Estado;
- 5.- Finalidad de asegurar un minimum de vida decorosa para todos los individuos, consagrando no solo el derecho al trabajo, sino al derecho a la subsistencia cuando no se pueda trabajar.”<sup>29</sup>

Consideramos que la primera finalidad consiste en que para que el Estado cumpla sus cometidos, debe respaldarse en una normatividad, en el que se incluye la actividad de los particulares. La segunda que es un derecho de todo individuo y una obligación estatal, interviniendo el Estado en todos sus aspectos para asegurar su cometido. La tercera necesaria en cualquier Estado, puesto que una sociedad más preparada fortalece la actividad estatal y trae como consecuencia más y mejores progresos para la colectividad. La cuarta es una obligación del Estado en la explotación de los recursos materiales, propiedad de la nación para

---

<sup>29</sup> GASCÓN HERNANDEZ JUAN.- Citado por Andrés Serra Rojas.- Ob. Cit. Págs. 25 y 26.

procurar satisfactorios. La quinta que consiste en dar seguridad a los habitantes, de un trabajo, para lograr una vida digna, situación por combatir en nuestra nación.

Respecto a la clasificación anterior, sobre las finalidades de la administración del Estado, y en virtud de que éste, es una creación humana, consideramos que estas son más bien obligaciones que cumplir con la sociedad, de las cuales por ningún motivo debe alejarse.

Don Andrés Serra Rojas nos dice que "la acción del Estado puede tener por objeto:

- a) la reglamentación, vigilancia y control de la actividad privada;
- b) la ayuda a la iniciativa privada y a empresas de actividad privada de interés colectivo;
- c) la creación y gestión de servicios públicos Y;
- d) la administración juzgando conflictos, es decir, lo que se denomina el contencioso administrativo."<sup>30</sup>

"Para llevar a cabo los anteriores objetos señalados, el Estado cuenta con los siguientes elementos a saber:

- a) de personas físicas que son los titulares de sus órganos y sus agentes;
- b) de poderes jurídicos que le son propios: el de realizar actos administrativos cuyos caracteres son diferentes a los actos jurídicos realizados por los particulares;
- c) de bienes materiales: dominio público y privado, finanzas públicas y;
- d) de regímenes necesarios para realizar los fines y funciones"<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pág. 27.

<sup>31</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pág. 28

Como ya lo hemos dicho, el Estado ha ido evolucionando en el transcurso del tiempo, desde las formas arcaicas de la vida social como el Estado monárquico absolutista y despótico, las que fueron desplazadas por el liberalismo, este último, caduco en sus principios, hasta las transformaciones de los sistemas de operación del Estado, las que son creadas por la sociedad, de acuerdo con las necesidades de cada momento de su existencia. En nuestro país podemos notar al "Estado-servicio, Estado-seguridad y al Estado-social de Derecho", aunque faltan muchas cuestiones por profundizar y rescatar a la población que actualmente vive en condiciones inhumanas, con un mínimo o casi nulo de satisfactores.

## CAPITULO SEGUNDO.

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

#### 1.- CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

El Derecho Administrativo es una de las ramas del Derecho que presenta más dificultad para precisar con exactitud la demarcación de sus fronteras, toda vez que éste se encuentra inmerso en todas las ramificaciones del derecho y al igual que cada una de ellas tiene varias definiciones, resultando complicado que dentro de estas definiciones se abarquen todas sus características, en este sentido para el Derecho Administrativo existen diversos criterios que tratan de precisarlo, a saber

1 - El Criterio Legalista.- Que lo concibe como un conjunto de leyes administrativas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración

2 - Criterio del Poder Ejecutivo - La mayoría de los autores considera que es el Derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del Poder Ejecutivo

3 - Criterio de las Relaciones Jurídicas - Para algunos autores, es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares.

4 - Criterio de los Servicios Públicos.- Es el conjunto de normas que regulan los servicios públicos " 32

Consideramos ciertos los criterios mencionados, pero éstos se concretan exclusivamente a una parte específica de lo que es el Derecho Administrativo y como lo apuntamos antes, resulta complicado precisar en una definición todas las características con que cuenta el Derecho Administrativo, aclarando que el criterio legalista se encuentra sostenido por Posada y Colmeiro y el de los servicios públicos por Duguít y Jeze.

El jurista Miguel Acosta Romero, nos refiere que el Derecho Administrativo puede precisarse desde dos puntos de vista, uno amplio y genérico y otro restringido y formal:

"Concepto amplio. - Lato sensu consideramos que es el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del estado que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.

Concepto restringido y formal. - Es el conjunto de normas de Derecho Público que regula al poder ejecutivo, administración pública y su actividad."<sup>33</sup>

Por lo que hace al concepto amplio nos dice don Miguel Acosta Romero que es conveniente hacer mención al conjunto de normas de Derecho, sin hacer la calificación de Público o Privado, punto de vista que compartimos, puesto que es cierto que el Derecho Administrativo es una de las ramas que se encuentra inmersa en todo el derecho, con lo que también se confirma que resulta complicado delimitar la actuación del Derecho Administrativo. Respecto al concepto restringido, como

---

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit.- Págs. 11 - 12

puede notarse no se abarca en toda su actuación a la Administración Pública, sin embargo, la mayoría de los tratadistas están de acuerdo con dicha definición.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas define al Derecho Administrativo "Es 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>34</sup>

El Derecho Administrativo, como todas las ramas del Derecho tiene que ser visto como una norma y una disciplina, por que en la primera acepción el Derecho Administrativo es el conjunto de normas o leyes que regulan o rigen; y en la segunda es ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías acerca de la administración y la actividad administrativa.

Villegas Basavilbaso indica que "el Derecho Administrativo es un complejo de normas y principios de Derecho Público interno que regula las relaciones entre los entes públicos y los particulares, o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal " <sup>35</sup>

Para Enrique Silva Cimma, el Derecho Administrativo "es aquel que tiene por objeto la creación, organización, funcionamiento y supresión de los servidores públicos, la regulación de la actividad jurídica de la administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de este para con sus habitantes." <sup>36</sup>

<sup>34</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, novena Edición, Edit. Porrua, Pág. 55 México 1996

<sup>35</sup> VILLEGAS BASAVILBASO, citado por Miguel Acosta Romero.- Ob. Cit. Pág. 12

<sup>36</sup> SILVA CIMMA ENRIQUE. Idem.

André de Laubadère dice "en un sentido amplio el Derecho Administrativo comprende todas las reglas jurídicas aplicables a la administración, ya sea su organización o su actividad, o en particular, a sus relaciones con los administrados. Así entendido es el Derecho de la Administración." <sup>37</sup>

Marcel Waline, define a la Administración "como el conjunto de órganos del Estado que no tiene la cualidad de autoridad legislativa ni judicial. Derecho administrativo es el conjunto de reglas que: 1. Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración; 2. Determinan sus poderes; 3. Determinan complementariamente los límites de esos poderes; 4. Las sanciones por el exceso de esos poderes y las faltas cometidas en su ejercicio." <sup>38</sup>

Derecho administrativo.- "Conjunto de normas que regulan su estructura, funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos." <sup>39</sup>

Algunos tratadistas del Derecho Administrativo, entre ellos don Andrés Serra Rojas, refieren que "el Derecho Administrativo aparece, por regla general, como el Derecho de la Administración pública y en forma más extensa como el Derecho del Poder Ejecutivo." <sup>40</sup>

Lo anterior sin que se atribuya como función primordial del Poder Ejecutivo, la función administrativa, puesto que como se ha precisado antes, de acuerdo a lo

---

<sup>37</sup> DE LAUBADERÉ ANDRÉ, citado por Miguel Acosta Romero. Págs. 12 y 13.

<sup>38</sup> WALINE MARCEL, citado por Miguel Acosta Romero.- Ob. Cit.- Pág. 12 y 13

<sup>39</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS.-Ob. Cit. Pág. 135

<sup>40</sup> Idem. Pág. 136

establecido por nuestra Carta Magna, al Poder Ejecutivo se le atribuye un campo de acción más amplio, sin restringirse exclusivamente a la función administrativa.

Asimismo, don Andrés Serra Rojas, nos dice que si la función administrativa se regula por el Derecho Administrativo, luego entonces éste se puede definir como "la rama del Derecho Público interno, que determina la organización y funcionamiento de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal." <sup>41</sup>

Fiorini dice que "sin la existencia de la administración pública y sin su permanente actividad, el Derecho Administrativo no se presentaría como un problema jurídico." <sup>42</sup>

El Derecho Administrativo, refieren los juristas, es una rama del Derecho de reciente creación y que es a principios del siglo pasado cuando comienza su desarrollo al presentarse más abierta la intervención del Estado en la prestación de servicios y algunas otras actividades.

Jellinek afirmó: que el estado podría existir sin leyes ni jueces, pero no sin policías y servicios administrativos. <sup>43</sup>

Respecto a tal aseveración coincidimos en parte, puesto que el Estado en cualquiera de sus formas, como lo apuntamos en el capítulo anterior, desde los tiempos más primitivos hasta la época actual, siempre ha existido una normatividad que regula las relaciones del conglomerado.

<sup>41</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS - Ob. Cit., Pág. 136

<sup>42</sup> FIORINI, citado por Andrés Serra Rojas. Idem.

<sup>43</sup> JELLINEK, citado por Andrés Serra Rojas. Ibidem

Es así que don Andrés Serra Rojas nos dice "aunque desde la antigüedad existieron instituciones administrativas y constitucionales, el Derecho Administrativo adquiere métodos, unidad e impulso poco después de la Revolución Francesa, no como una garantía para el individuo, sino como una tendencia para subordinar al derecho a la Administración Pública." <sup>44</sup>

\*Es conveniente hacer mención que, si bien es cierto que el Derecho Administrativo, como una rama del derecho público interno, también se encuentra en una constante dinámica de evolución por lo que estas normas por las que se encuentra regulado, trascienden al Derecho Público externo con lo que se crea una nueva disciplina jurídica denominada el Derecho Administrativo internacional como rama del Derecho Internacional Público. \*

Los tratadistas del Derecho Administrativo, consideran que ninguna otra de las ramas del Derecho tiene la proyección del Derecho Administrativo, y una vez creado, prolifera en múltiples ramas y que en su momento se establecen conocimientos jurídico - administrativos unitarios, con tendencia a la formación de ramas especializadas del Derecho Público.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas "el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales." <sup>45</sup>

<sup>44</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. Ob. Cit. Pág. 137

<sup>45</sup> Idem. Págs. 138-139

León Duguít dice "el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos." <sup>46</sup>

Para Bonnard es "la parte del Derecho Público Interno que tiene por objeto prever y regular las intervenciones administrativas del Estado, o sean las intervenciones realizadas por medio de la función administrativa y asegurada por los servicios públicos administrativos." <sup>47</sup>

Jean Rivero nos dice que el Derecho Administrativo "es el conjunto de reglas jurídicas derogatorias del Derecho Común que rigen la actividad administrativa de las personas públicas." <sup>48</sup>

Hauriou nos dice que el Derecho Administrativo es "la Rama del derecho Público que regula: 1°- La organización de la empresa pública, de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2°- Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para mejorar los servicios públicos; 3°- El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen." <sup>49</sup>

Gabino Fraga, concibe al Derecho Administrativo como "rama del Derecho Público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa" <sup>50</sup>

<sup>46</sup> DUGUÍT LEÓN, citado por SERRA ROJAS ANDRES. Ob. Cit. - Pág. 140

<sup>47</sup> BONNARD, citado por ANDRES SERRA ROJAS - Idem.

<sup>48</sup> RIVERO JEAN, citado por ANDRES SERRA ROJA. Ob. Cit. Pág. 142.

<sup>49</sup> HAURIOU, citado por GABINO FRAGA. Ob. Cit. Pág. 90

<sup>50</sup> FRAGA GABINO Ob. Cit. Pág. 93

Asimismo, nos dice que "salvo, pues, algunas variantes, el Derecho Administrativo regulará:

- A) La estructura y organización del poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- B) Los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- C) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- D) La situación de los particulares con respecto a la administración."<sup>51</sup>

Derecho Administrativo. - "Rama del Derecho Público cuyo objeto es regular la Actividad de la Administración Pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. Es por excelencia el Derecho de la Administración, esto significa también que el Derecho Administrativo no es el único que regula la actividad administrativa." <sup>52</sup>

La actual y acentuada intervención de la Administración en la economía, obliga, por ejemplo: a la actividad a someterse a las normas del Derecho Privado, bien que a veces, estas últimas en tal condición se publican y adquieren la naturaleza de normas administrativas o se presentan como régimen ordinario de esa actividad y se privatice la administración.

---

<sup>51</sup> FRAGA GABINO. Ob. Cit. Pág. 93

<sup>52</sup> DICCIONARIO POLITICA. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL. - Coord. Vicente Anaya Cadena. Edit. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. A. C. Pág. 130. México 1996.

Para don Eduardo Garcia Maynes, "el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la Administración Pública." <sup>53</sup>

Agrega este distinguido jurista que, para efectos de un mejor entendimiento de la definición, es necesario hacer alusión a lo que se entiende por administrar, dice que "en términos generales, obrar para la gestión o el cuidado de determinados intereses, propios o ajenos". Y se respalda en la definición de la Administración Pública hecha por Santi Romano que dice "la Administración pública puede ser definida como actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de este tienden a la satisfacción de intereses colectivos". <sup>54</sup>

Respecto de la definición que nos da este tratadista, consideramos que la misma es en sentido amplio, por la misma complejidad a la que hemos hecho alusión, aceptando los dos criterios que nos comenta el jurista Miguel Acosta Romero, es decir, la definición de Derecho Administrativo en el sentido amplio y en el sentido estricto

El jurista Miguel Galindo Camacho nos dice que para llevar a cabo una definición de lo que es el Derecho Administrativo es necesario determinar el género próximo y la diferencia específica, teniendo en cuenta que el género próximo nos da la separación del ser, es decir, la materia y con la segunda se caracteriza la materia con sus elementos propios, típicos y distintivos, permitiéndonos individualizarlos y diferenciarlos de otras materias, por lo que el género próximo y la diferencia específicas subsumen en el contenido de las reglas prácticas para definir. Con base en lo anterior, y para determinar los elementos para establecer una definición, el jurista en cuestión establece lo siguiente:

<sup>53</sup> GARCIA MAYNES EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho, trigésima Edición, Edit. Porrúa Pág. 139 México 1979

<sup>54</sup> Idem

A) El Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público.

B) El Derecho Administrativo regula las relaciones entre el Estado y los particulares, pero no es la única rama del Derecho que regula estas relaciones.

C) El Derecho Administrativo regula la actividad del órgano ejecutivo, pero claro que no toda actividad del órgano ejecutivo es función administrativa, ni toda la función administrativa es actividad del órgano del Ejecutivo.

D) La función administrativa (que regula el Derecho Administrativo) se realiza bajo un régimen jurídico.

E) La función administrativa (materia del Derecho Administrativo) consiste en la realización de actos del ejecutivo, de actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas concretas y particulares y en la ejecución de actos materiales".<sup>55</sup>

Luego entonces, el tratadista Miguel Galindo Camacho considera como el género próximo los elementos precisados en los incisos A) y B), y como la diferencia específica los incisos C) y D) y el inciso E) como elementos de definición, es así que para él: "el Derecho Administrativo es la rama Del derecho público interno que regula la estructura y organización de los órganos del ejecutivo y establece la jerarquía y competencia de los mismos para la realización de los actos subjetivos creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de materiales".<sup>56</sup>

Consideramos desde un particular punto de vista, y como lo hemos manifestado todas las definiciones que hay respecto al Derecho Administrativo, efectivamente, establecen la actividad de este derecho, pero consideramos que falta

---

<sup>55</sup> GALINDO CAMACHO, MIGUEL.- Derecho Administrativo.- Segunda edición. Edit. Porrúa.- Pág. 8-9 México 1997.

<sup>56</sup> Idem.

señalar algunas otras, ya que si bien es cierto, es una rama del Derecho Público interno, también es cierto que no solamente se circunscribe al interno sino que el Derecho Administrativo también interviene en el Derecho Público externo en coordinación con el Derecho internacional, puesto que la relación también se da con organismos internacionales, con lo que confirmamos que es difícil precisar en una sola definición las fronteras o extensión del Derecho Administrativo.

De las definiciones asentadas podemos establecer que no en todos los actos de administración interviene el Derecho Administrativo, o dicho en otras palabras, no todo acto de administración es Derecho Administrativo, algunas definiciones podríamos ubicarlas en estricto sentido y otras en sentido amplio, como lo refieren algunos tratadistas como Miguel Acosta Romero y André de Laubadère, pero todas estas definiciones en conjunto son necesarias a efecto de que podamos establecer la función y actividad del Derecho Administrativo, es así que desde un particular punto de vista el Derecho Administrativo lo podemos entender como: el conjunto de normas jurídicas inmersa dentro del ámbito del Derecho Público por regla general y en ocasiones del Derecho privado, que regula la actividad interna así como externa de la Administración Pública, dentro de su organización o actividad y las relaciones de los particulares con los entes públicos, con la tendencia a procurar más y mejores satisfactores para la colectividad.

Consideramos conveniente mencionar, que no por el hecho de que hacemos referencia al derecho privado, el Administrativo deja de ser Público, puesto que la administración pública y los órganos que la representan siempre tendrán ese carácter, y cuando actúa dentro del ámbito privado podemos hablar, como dice don Gabino Fraga, que se trata de un Derecho Privado especial para el Estado.

## 2.- UBICACIÓN Y FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

El criterio sostenido y comúnmente aceptado por los tratadistas, es en el sentido que el Derecho Administrativo es una rama de reciente creación, apareciendo aproximadamente cien años y se fija su aparición en Francia ya como un conjunto de principios sistematizados y con autonomía propia, teniendo su escuela en otros países europeos y de ahí a los Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente a los de América Latina en los que se ubica nuestro país.

En México el Derecho Administrativo puede ser ubicado durante la vigencia de la Constitución de 1857, aunque esta rama del Derecho tiene mayor relevancia a partir de la Constitución de 1917, y es a partir de ese momento que el Derecho Administrativo, debido a su complejidad, ha estado y sigue en una constante evolución, para adecuarse a los tiempos actuales en que vivimos, la ubicación del Derecho Administrativo, no tiene mayor problema puesto que es una actividad que se encuentra encomendada al Estado; al que como ya señalamos, es concebido como el ente encargado de la dirección de los destinos económicos, sociales, políticos, culturales, etc., de todo el conglomerado y aunque en una primera instancia es atribuido al Poder Ejecutivo, también en algunas ocasiones los poderes legislativo y Judicial, realizan actividades del Derecho Administrativo, luego entonces, al ser este Derecho una actividad primordialmente estatal, su ubicación se encuadra dentro del Derecho Público, aún cuando, como ya lo establecimos, existe la intervención de los particulares frente al Estado, este último siempre actúa con la calidad de ente soberano

Consideramos conveniente y en relación a lo anterior hacer alusión a la concepción de lo que es el Derecho Público y Derecho Privado, que data desde la época romana a la que se le conoce como la teoría de interés en juego pronunciada

por el jurisconsulto Ulpiano que dice: "Publicul jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem. Derecho Público es aquel que atañe a la conservación de la cosa romana; privado el que concierne a la utilidad de los particulares" <sup>57</sup>

Luego entonces se entiende por Derecho Público.- "El conjunto de normas que regula la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con particulares, con el carácter de autoridad" <sup>58</sup>

Derecho Privado: "Es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre si y aquellas en que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público" <sup>59</sup>

Como asentamos anteriormente, coincidimos con el punto de vista de algunos tratadistas que por razones de didáctica tienen que hacer la división entre Derecho Público y Privado, de la que dependen cada una de las ramas del Derecho, pero esto no significa una autonomía, pues al Derecho lo debemos concebir como un todo, regulador de las relaciones humanas entre gobernantes y gobernados, así como con otros organismos internacionales, también cabe hacer mención en cuanto a las opiniones que existen respecto a la descodificación, la privatización del Derecho Público y la publicización del Derecho Privado, por lo que respecta a estos dos últimos puntos, no consideramos que se lleve a tal grado, esto es que el

<sup>57</sup> GARCIA MAYNES EDUARDO Ob. Cit. Págs.131 y 132

<sup>58</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL - Ob. Cit. Pág. 16

<sup>59</sup> Idem

Derecho Público se privatiza y que el Derecho Privado tiende a su publicización: toda vez que el Derecho Público seguirá siendo tal, al igual que el Privado, lo que si podemos observar a través del tiempo y a las condiciones actuales de modernización exigida por la misma sociedad, es la descodificación en algunos ordenamientos legales, para dar origen a una legislación especial, aunado al avance tecnológico que requiere especialización en las normas que lo rigen, por ejemplo tenemos: El Derecho del Trabajo y el Derecho de Autor, que formó parte de los Códigos Civiles en México hasta 1946.

Asimismo tenemos lo referente a la materia de Patentes y Marcas, lo relativo al Registro Civil y al Registro Público de la Propiedad, la que debería ser regulada por la materia administrativa y no formar parte del Código Civil, inclusive por lo que respecta al Registro Público, existen reglamentos y su carácter es exclusivamente administrativo y de acuerdo a la división hecha del Derecho, le correspondería éste al Derecho Público luego entonces no debería estar contemplado dentro de un ordenamiento legal de carácter privado como es el Código Civil.

Dentro del Derecho Mercantil, es el Código de Comercio de 1889, actualmente solo quedan cuerpos aislados de normas, relativas a los comerciantes y actos de comercio, toda vez que se han promulgado varias leyes que anteriormente regulaba dicho ordenamiento como son: La Ley general de sociedades mercantiles, las leyes generales de títulos y operaciones de crédito, de seguros y fianzas, la ley de navegación y comercio marítimo, la ley sobre el control y transferencia de tecnología y el uso y la explotación de patentes y marcas, la ley federal de protección al consumidor, la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, la ley del mercado de valores, cuerpos de leyes que tienden hacia el Derecho Público, también dentro de la legislación mercantil podemos hablar de la descodificación en la materia bancaria y financiera, mismas que han tendido

hacia la creación de una especialización en las leyes, lo que también acontece en la materia administrativa

Para una mayor ejemplificación hacemos un cuadro esquemático de división de las ramas del Derecho.

		CONSTITUCIONAL
		ADMINISTRATIVO
DERECHO PÚBLICO	-----	PENAL
		PROCESAL
		INTERNACIONAL PUBLICO
		CIVIL
DERECHO PRIVADO.	-----	MERCANTIL
		INTERNACIONAL PRIVADO
		AGRARIO
DERECHO DE UNA NUEVA		DEL TRABAJO
CREACIÓN.	-----	MILITAR CASTRENSE
		MARITIMO
		AEREO O ESPACIAL.

En el Derecho Administrativo en su sentido amplio y debido a la complejidad del mismo no existe una teoría propia para establecer sus fuentes, por lo que al contemplar al Derecho Administrativo como una parte o ramificación del Derecho, se establecen la teoría tradicional sostenida por Geny y Bonnacase en cuanto a que las fuentes del derecho son las ya conocidas: formales, reales e históricas, aunque el maestro Acosta Romero señala que estas fuentes del Derecho Privado Positivo no son suficientes para establecer una teoría propia de las fuentes del Derecho

Administrativo y solamente tienen un relativo valor didáctico, pues en el Derecho Administrativo sería difícil determinar si la norma tuvo su origen en las fuentes reales, históricas o formales.

Luego entonces, los estudiosos de la materia administrativa han señalado como "fuentes del Derecho Administrativo, las racionales que son todas aquellas que informan al Derecho." <sup>60</sup>

Asimismo, nos dice que para que la ley sea considerada como fuente formal de Derecho se debe tomar en cuenta una jerarquía entre las leyes, teniendo como ordenamiento supremo a la Constitución, posteriormente las leyes ordinarias o secundarias y reglamentos, teniendo como fuente una ley inferior o reglamento a la ley superior, sin embargo dice que esta interpretación es controvertida del hecho de que resulte fuente una norma de otra apegadas todas esas disposiciones de carácter legal a la Constitución y en tal sentido no se puede hablar de fuente, sino más bien existe una subordinación de jerarquía respecto a la Constitución

Con base en lo anterior, nos dice que la fuente de todo Derecho es la realidad social que impera en todo el país, siendo esta la que origina la expedición de las normas jurídicas teniendo dos fases:

- 1.- La realidad social misma que evidencia la necesidad de una norma
- 2.- El elemento racional que, a través de los procedimientos establecidos llega a plasmar una norma". <sup>61</sup>

<sup>60</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Ob. Cit. - Pág. 51.

<sup>61</sup> Idem

Es así que la norma es adecuada a la realidad social existente , influenciada por los movimientos y cambios políticos, sociales, culturales, económicos, filosóficos y avance tecnológico de cada nación; luego entonces se da el surgimiento de la norma. Siendo esta la regla general, y la excepción seria cuando la norma se adelanta a un hecho social que pueda darse posteriormente.

Tomando como base que la fuente del Derecho es la realidad social que existe en un territorio y conforme a la facultad constitucional para legislar entre el poder Ejecutivo, Legislativo, Federal y Local; es en nuestro país el presidente de la república como ente integrante de la administración pública quien propone mayor número de iniciativas, puesto que de acuerdo con sus facultades concedidas y en comparación con las otras instituciones de facultad legislativa, tienen un mayor contacto directo con la realidad y necesidades sociales, situación que no podemos negar, aunque en la época actual se ha visto con una disminución con la finalidad de lograr el llamado equilibrio e independencia de poderes.

Por lo anterior, Acosta Romero concluye que el Derecho Administrativo, se encuentra constituido por un sinnúmero de normas que se desprenden a partir de la Constitución, tomando en cuenta otros aspectos como lo son los hechos y actos políticos, por lo que el Derecho Administrativo se constituye por:

- 1.- La Constitución
- 2.- Leyes federales, locales y tratados internacionales.
- 3.- La costumbre, como un hecho habitual que tenga repercusión en el ámbito jurídico, ya que todo acto consuetudinario, por el solo hecho de serlo no puede considerarse como fuente del Derecho.

En cuanto a este último punto, nos dice que se puede manifestar desde tres puntos de vista, a saber: 1.- Cuando la conducta repetida (llamada costumbre)

confirma lo ya establecido en la ley. 2.- Cuando ese hecho repetido es contrario a la ley cabe señalar que en este punto que, si bien es cierto, un acto consuetudinario puede ser contrario a la ley, en un tiempo determinado y tomado como base primordial la teoría del maestro Acosta que la fuente del Derecho es la realidad social, en su momento esa ley podría adecuarse a la costumbre por ser esta una necesidad social. 3.- Cuando la costumbre puede venir a llenar un vacío en la ley, supliendo la deficiencia de la misma. 4.- Las ideas político - sociales de los gobernantes, creemos que en cuanto a este punto, se refiere a la capacidad técnico - jurídica y su contacto con la realidad social, que debe tener autoridad facultada para la creación de una norma. 5.- El hecho social compuesto como ya se estableció antes por los cambios y movimientos políticos, sociales, culturales, etc., y que engendre normas de Derecho Administrativo. 6.- Los reglamentos de carácter administrativo en sus diferentes esferas, federales, locales y municipales. 7 - Las circulares y oficios - circulares. 8.- Los criterios de autoridades federales y locales, podemos incluir en este punto a la autoridad municipal (como órgano autónomo). 9.- La jurisprudencia de los tribunales federales, locales y administrativos. 10.- El Derecho internacional. 11.- Los principios generales derivados del Derecho Administrativo. 12.- La doctrina establecida por los tratadistas del Derecho Administrativo. 13.- Los convenios de Derecho Público, celebrados entre las entidades públicas, de los que se desprenden efectos fundamentales para el Derecho Administrativo.

Para el tratadista Emilio Margáin Manautou, "las fuentes del Derecho Administrativo son la ley, el reglamento, la jurisprudencia, los convenios o tratados internacionales y la doctrina"<sup>62</sup>

<sup>62</sup> MARGAIN MANATOU EMILIO.- Introducción al Estudio del Derecho Administrativo, segunda Edición, Edit. Porrúa, Pág. 8 México 1997.

Considerando este autor, por excelencia a la ley como fuente formal y como límite de la misma se encuentra a la Carta Magna, la que en ningún momento puede ser contradicha por una ley, puesto que de ocurrir así se hablaría de una norma inconstitucional, pero nos hace alusión a una particularidad que consideramos conveniente mencionar y que consiste en lo siguiente:

"Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo en Revisión 4786/82 resolvió:

Leyes, Inconstitucionalidad de las .- La inconstitucionalidad de una ley surge entre la contradicción de esta y un precepto de la Constitución y no de conflictos entre leyes de la misma jerarquía.

Esta errónea tesis se encuentra ahora recogida por el artículo 105. fracción II, primer párrafo de la Constitución, al decirnos:

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguiente:

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Lo anterior es erróneo, ya que ¿una ley puede contradecir a la Constitución? La competencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación surge cuando una ley o un reglamento autónomo viola la Constitución".<sup>63</sup>

<sup>63</sup> MARGAIN MANATOU EMILIO.- Ob. Cit. - Pág. 8-9

Esta observación que acabamos de transcribir y que se nos hace interesante mencionar, es por el hecho de que efectivamente una ley no puede contradecir a la Carta Magna como ordenamiento supremo, por lo que coincidimos con el punto de vista de este tratadista y que el término correcto como él lo menciona sería "viola"

Por lo que se refiere a la ley, el jurista Emilio Margain Manatou, nos comenta que de acuerdo a nuestro supremo ordenamiento jurídico, esta función está delegada para el poder Legislativo (cámara de Diputados y Cámara de Senadores) a nivel federal, la que tiene una eficacia legislativa, pero como vía de excepción el Poder Ejecutivo al proponer una iniciativa de ley puede tener la misma eficacia que la propuesta por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, consideramos conveniente hacer el siguiente señalamiento de Colmeiro que dice "Ley, regla jurídica positiva por excelencia fuente de derechos y obligaciones y fundamento de todo recurso en justicia, es la principal fuente del Derecho Administrativo"<sup>64</sup>

En cuanto al reglamento como fuente, en nuestro país ha adquirido mucha importancia, aclarando que en algunas ocasiones se ha caído en un abuso exagerado del mismo, es a través del reglamento, nos dice el tratadista en cuestión, por el cual el Presidente de la República ejerce facultades de legislador y que así también ejerce como facultad principal "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, emitiendo los llamados reglamentos de ejecución con apoyo en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal".<sup>65</sup>

<sup>64</sup> MARGAIN MANATOU EMILIO - Ob. Cit - Pag. 22

<sup>65</sup> Ob. Cit - Pag. 29

Comentario que compartimos y dentro del Capítulo respectivo abordaremos más a fondo el reglamento, siendo éste, el punto toral en el presente trabajo de investigación dentro del ámbito municipal en relación a las Oficialías conciliadoras y calificadoras.

Por cuanto al decreto se refiere, Manuel María Díez, nos dice que "es un acto ejecutivo de la Administración que dicta por derecho propio, como expresión de su voluntad. Carece de contenido legislativo. Debe ser un acto fundado, vale decir que tendrá una motivación jurídica".<sup>65</sup>

Podemos decir que el decreto también puede ser expedido por el poder Legislativo, el que tiene el efecto de agregar, adicionar, reformar o derogar<sup>1</sup> disposiciones legales, a diferencia del emitido por la autoridad administrativa y como se desprende de la definición antes mencionada, no es un acto legislativo, sino que se da para cumplimentar el cometido de la autoridad que lo emite en el ejercicio de sus funciones que le son encomendadas, y que este como cualquier acto de autoridad debe reunir los elementos de la debida motivación y fundamentación legal.

El convenio, se puede dar de forma interna o externa; el primero se celebra por la Federación a través de la Administración directa, esto es, los órganos dependientes del poder Ejecutivo con los estados representados por el poder Ejecutivo local (gobernadores) y el segundo es el que lleva a cabo nuestra nación con las demás naciones

La jurisprudencia, es aquella que consiste en cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario, y que son emitidas por los tribunales administrativos, tribunales judiciales federales.

La Doctrina, consiste en las teorías y opiniones sustentadas por los diversos tratadistas del Derecho Administrativo, que lo hacen del conocimiento del tribunal u organismos encargados de la resolución de un asunto administrativo.

La Costumbre, es aquella que se forma con actos que de forma reiterada se llevan a cabo y que sientan un precedente de carácter legal puesto que no todos los actos consuetudos que lleva a cabo el individuo pueden formar Derecho, por tal motivo, no todos los tratadistas le atribuyen a la costumbre como fuente del Derecho Administrativo, pero don Miguel Acosta Romero nos pone como ejemplo el servicio público de transporte colectivo, en automóviles de alquiler, comúnmente llamados "peseros", mismos que al manifestarse como un acto reiterado sentó precedente legal y provocó la regulación jurídica de dicho servicio dentro del marco administrativo, punto que compartimos

Fuente es el lugar de donde brota algo por lo que la fuente del Derecho Administrativo es el lugar de donde brota o emana el Derecho Administrativo

Existen muchas discusiones respecto a las fuentes del Derecho y en ocasiones se le ha confundido con el procedimiento por medio del cual se forma el Derecho, en este orden de ideas, Jean Rivero dice "se entiende por fuente del Derecho, los procedimientos por los cuales se elaboran las reglas del Derecho"<sup>67</sup>

<sup>67</sup> RIVERO JEAN, citado por Miguel Gatindo Camacho - Ob. Cit. Pag. 21

Respecto a la concepción antes mencionada, muchos autores, como el caso de Miguel Galindo Camacho, refiere que tal manifestación es equivocada, ya que ninguna rama del Derecho puede tener como fuente el procedimiento por medio del cual se elaboran las reglas del Derecho, puesto que no es este el lugar de donde brota o emana el Derecho. Es así como el jurista en cuestión define como fuente del Derecho Administrativo "los procedimientos, formas, actos y medios de creación e interpretación, dando origen a los principios y leyes que constituyen el Derecho Administrativo".<sup>68</sup>

El jurista Miguel Galindo Camacho, refiere que para poder hablar de las fuentes del Derecho Administrativo, se hace necesaria la diferencia entre Fuentes del Conocimiento Jurídico: a las que considera como "aquellas a las que acude el estudioso para desentrañar el hecho, el fenómeno o materia del conocimiento y que pueden ser directas o indirectas"<sup>69</sup> y la Fuente del Derecho, término que ha dado a un sinnúmero de concepciones y que han sido tipificadas de manera diferente son:

- A) Fuentes del conocimiento jurídico,
- B) Fuentes de la ley, y
- C) Fuentes del Derecho".<sup>70</sup>

Como asentamos anteriormente, las fuentes del conocimiento jurídico son aquellas a las cuales acude el estudioso para aclarar un hecho, mismo que puede ser de manera directa, es decir, proporcionan el conocimiento de manera inmediata; y las indirectas que proporcionan el conocimiento de manera mediata. Por lo que respecta a la tipificación de los incisos B) y C), se debe tener en cuenta que los

<sup>68</sup> RIVERO JEAN, citado por Miguel Galindo Camacho,.- Ob. Cit. Pág. 21.

<sup>69</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL,.- Ob. Cit. Pág. 22

<sup>70</sup> Idem.

términos ley y Derecho no son sinónimos ni equivalentes el uno del otro, puesto que toda ley es derecho, pero no todo Derecho es ley

La división tradicional tripartita ya mencionada, de las fuentes del Derecho, es decir, las formales, materiales e históricas, no es aceptada por muchos tratadistas, entre ellos Miguel Galindo Camacho, quien nos comenta que las formales "son fundamentalmente la ley en sentido estricto y ampliándolo es agregado por el Derecho aplicable, es decir, por el Derecho estricto o legislado por la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina jurídica. Las fuentes materiales están representadas por el conjunto de fenómenos sociales, o sociopolíticos que originan el Derecho Positivo y las históricas están representadas por los datos que se recogen en el devenir histórico de las sociedades"<sup>71</sup>

La oposición que señala el tratadista en cuestión respecto a las fuentes tradicionales del Derecho, en el Derecho Administrativo es en el sentido de que esta división no podemos observarla por separado, puesto que estos tres elementos se combinan entre sí para producir el Derecho ya que si bien es cierto que el Derecho norma y conduce la conducta humana dentro de su realidad social, también es cierto que en algunas ocasiones la conducta humana dentro de esa realidad, genera normas jurídicas por las necesidades que nos aquejan. Lo que resulta difícil y complicado en el Derecho Administrativo es precisar si una fuente del Derecho Administrativo es formal, material o histórica puesto que con el complemento de estas tres forman la realidad histórica de la sociedad que considera como la fuente verdadera del Derecho Administrativo. Concluyendo este autor con el criterio sustentado por don Miguel Acosta Romero, en el sentido de que las fuentes del Derecho Administrativo Mexicano son:

<sup>71</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL, Ob. Cit. - Pág. 33

competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia".<sup>74</sup>

Comenta este autor que se desprenden dos tipos de reglamentos: uno el que se da entre particulares y dos, los emitidos por la autoridad; y que por razones obvias en el presente trabajo abordaremos solamente los reglamentos de autoridad. Dentro de los reglamentos emitidos por autoridad, se encuentran los reglamentos internos de los diversos órganos que integran el Estado, y que son los que determinan el funcionamiento de su actividad interna; así como de las unidades administrativas que dependen del órgano estatal en concreto. Estos reglamentos solo regirán en la esfera en que fueron emitidos, citando como ejemplo la facultad constitucional otorgada en el Artículo 77 fracción III, en la que las Cámaras de Diputados y Senadores, pueden dictar su propio reglamento.

El jurista Acosta Romero, considera que el concepto de reglamento administrativo es complejo y sobre él existen opiniones encontradas, y para poder vislumbrar una definición del mismo se hace necesario establecer los elementos con que cuenta el reglamento administrativo, a saber:

- 1.- Es una manifestación unilateral de la voluntad, de un órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la constitución o la ley.
- 2 - Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración, que producen actos concretos o individuales.
- 3 - Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

<sup>74</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. - Ob. Cit. - Pág. 856.

4.- El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la ley expedida por el Congreso".<sup>75</sup>

La creación de un reglamento resulta más sencilla, a diferencia de la ley, pues éste solamente necesita, como requisito de validez, el referendo ministerial, esto es, la firma del secretario de Estado o el Jefe del Departamento administrativo, tal y como lo establece el artículo 92 Constitucional; sin embargo la ley que tiene dentro su procedimiento de elaboración una forma más complicada: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de la vigencia.

Una vez establecidos los elementos considerados por don Miguel Acosta Romero, define al reglamento administrativo: "es una manifestación unilateral de la voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la república, en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa".<sup>76</sup>

Asimismo, considera desde un punto de vista formal, la identificación del reglamento administrativo con la ley, puesto que intrínsecamente, el reglamento es un acto legislativo por que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, así ambas disposiciones son de naturaleza impersonal y abstracta, estribando la diferencia en lo que hace a su finalidad, esto es, que el reglamento tiene como fin procurar la aplicación de la ley, detallándola, en sus especificaciones; por lo que nosotros podríamos considerar que la ley es la regla general y el reglamento es el que la detalla, y como ya se apuntó antes, la ley tiene una elaboración más

---

<sup>75</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit - Pág. 861-862

<sup>76</sup> Idem.- Pág. 862-863

complicada y extensa a diferencia del reglamento, entonces es más fácil poderlo adecuar a las condiciones así requeridas por la sociedad, y en relación a la elaboración de la ley y el reglamento, el primero es un acto de soberanía emanado del Congreso de la Unión y el segundo es un acto administrativo emanado del titular o Poder Ejecutivo.

De acuerdo a lo sostenido por todos los tratadistas y que no dejan duda alguna, en el sentido de que el reglamento administrativo es una facultad del Poder Ejecutivo, siendo su fundamento legal lo prescrito por nuestra Carta Magna en su artículo 89, fracción primera, que a la letra dice:

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

1 - Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Con base en lo expuesto y de acuerdo al criterio de don Miguel Acosta Romero, quien hace referencia las distinciones entre el reglamento y la ley, a saber:

1 - La ley es un acto estrictamente legislativo y el reglamento administrativo es un acto ejecutivo.

2 - La creación de un reglamento y la ley son diferentes

3 - La primacía de la ley sobre el reglamento, ya que un reglamento no puede modificar una ley, dándose la subordinación del reglamento administrativo a la ley.

4 - La ley puede existir sin que tenga reglamento alguno, no así el reglamento que necesita la existencia de la ley.

5.- La subrogación o derogación de una ley, trae como consecuencia la abrogación o derogación de los reglamentos, salvo que en la nueva ley se permita su vigencia.

Concluyendo, el tratadista André Hauriou dice que el reglamento "trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar, el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a la prescripción de la práctica y, como esta labor es técnica, que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con un personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican leyes y reglamentos"<sup>77</sup>

Nuestro punto de vista es acorde con el criterio anterior, pero cabe hacer el siguiente comentario, si bien es cierto que el poder Legislativo en su mayoría es integrado a través de la elección popular directa, en la que mediante un acto de proselitismo en busca del voto, se tiene el acercamiento con la comunidad, y se encarga, una vez electo, de la expedición de la norma jurídica, también debería tener como una obligación, seguir manteniendo ese contacto directo con la sociedad, además de procurar su capacitación en el ejercicio de su actividad, con lo que consideramos, se crearían leyes más eficaces y con mayor congruencia, dejándose a un lado los apasionamientos partidistas y centrándose exclusivamente en el fortalecimiento del país.

Clasificación del reglamento hecha por el doctor Miguel Acosta Romero:

<sup>77</sup> HAURIUO ANDRE . citado por Miguel Acosta Romero.- Ob Cit Págs 867 y 868.

"Reglamentos

De particulares.

- A) De sociedades, corporaciones y asociaciones nacionales e internacionales.
- B) De trabajo interno.

De autoridad

- A) Internos para regular el trabajo en las unidades administrativas.
- B) Estructurales y de funcionamiento interno nacionales e internacionales.
- C) Administrativos.
- D) De policía y buen gobierno o municipales.
- E) Ordenanzas, bandos y reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito Federal".<sup>78</sup>

El tratadista Miguel Galindo Camacho, lleva a cabo un razonamiento lógico jurídico, respecto a la fundamentación del reglamento que como ya lo comentamos,

<sup>78</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. - Ob. Cit. - Pág. 886

se encuentra plasmado en el artículo 89 fracción primera de nuestra Carta Magna. en el sentido de que por la razón de la naturaleza y de acuerdo a las funciones que le son encomendadas al Poder Ejecutivo, consistentes "... en la ejecución de las leyes, la realización de los servicios públicos, y todos los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas para casos particulares..."<sup>79</sup> le resulta más fácil al poder ejecutivo, mediante la reglamentación proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el congreso de la Unión por medio de sus Cámaras de Diputados y Senadores.

Estamos de acuerdo con este punto de vista, ya que para poder llevar a cabo el cumplimiento de una ley, es necesario que el Ejecutivo se respalde en el reglamento administrativo, y como ya comentamos, es el que establece las particularidades de la ley.

Por otra parte, Carré de Malberg, dice que "el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino principalmente por que es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es administrativa".<sup>80</sup>

Miguel Galindo Camacho combate la doctrina antes señalada, argumentando que en la doctrina mexicana el reglamento, desde el punto de vista material, resume los requisitos de la ley pero su contenido no es propiamente dicho la del acto administrativo, sino del acto legislativo, considerando al reglamento como un acto que hace posible la ejecución de la ley, y no como acto exclusivo de la misma; también adoptamos este comentario, pues lo expresado anteriormente acerca del

<sup>79</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL. - Ob. Cit. - Pág. 29

<sup>80</sup> CARRE DE MALBERG, citado por Miguel Galindo Camacho. - Ob. Cit. Pág. 29

reglamento, como dice Acosta Romero desentraña lo establecido en la ley, además de conducir procedimentalmente a la ejecución y cumplimiento de la ley.

De igual forma, se ha sostenido que entre la ley y el reglamento existe una gran diferencia, ya que la ley se da en un acto de soberanía a diferencia del reglamento que como dice Berthélemy "...reglamento, expresión de la voluntad de los administradores".<sup>81</sup>

La anterior postura también es rebatida por el jurista Miguel Galindo Camacho quien comparte el criterio sostenido por el doctor Gabino Fraga quien refiere que, cuando se habla de la soberanía no se puede hablar de esta de forma amplia y de forma limitada, puesto que la soberanía es solamente una, es decir, ni más absoluta ni más relativa, y en nuestro país al hablar de la soberanía, solamente se habla de su existencia, la que radica en el pueblo, de conformidad con el artículo 39 constitucional. Por otra parte, refiere que para poder precisar las diferencias y semejanzas entre la ley y el reglamento, es necesario tomar en cuenta las funciones que realiza el Estado a través de sus órganos, por lo que estas son legislativa, Ejecutiva y Judicial, mismas que se observan desde el punto de vista formal y material, la formal se refiere al órgano que las realiza y la material al contenido de la materia, actualmente no podemos hablar de una separación de poderes, sino más bien de una colaboración, es así que formalmente el reglamento es un acto administrativo y materialmente es un acto legislativo, ya que tiene el mismo contenido de la ley, además de ser general, abstracta, impersonal y coercitiva, al efecto citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

<sup>81</sup> BERTHELEMY, citado por Miguel Galindo Camacho Ob. Cit. - Pág. 30

"Reglamentos.- Son de idéntica naturaleza que las leyes y para el juicio constitucional son aplicables las mismas reglas. Las disposiciones del Artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I del Artículo 22 del mismo ordenamiento, no solo son aplicables tratándose de leyes, sino también tienen aplicación respecto de reglamentos, en virtud de que los reglamentos y las leyes son sustancial e intrínsecamente de la misma naturaleza, pues son idénticos en cuanto a su generalidad y abstracción. Solamente se distinguen desde el punto de vista formal, es decir, en atención al órgano que los genera (las leyes son actos formalmente legislativos por provenir del poder Legislativo, y los reglamentos son formalmente actos administrativos por provenir del Presidente de la República). De ahí que ameriten idéntico tratamiento en cuanto se refieren a su impugnabilidad en la vía de amparo, por serles aplicables las mismas reglas.

Séptima época, séptima parte: Vol. 52, P.4.- A.R. 2175/62.- Compañía Minera Asarco, S.A. - Unanimidad de 4 votos." <sup>82</sup>

Para el doctor Gabino Fraga, el reglamento es "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder legislativo."<sup>83</sup>

Como podemos observar, todos los tratadistas coinciden en que el reglamento es una facultad del poder Ejecutivo consignado así en nuestro supremo ordenamiento legal. comenta el doctor, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo es

<sup>82</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit.- Pág. 876.

<sup>83</sup> FRAGA GABINO.- Ob. Cit.- Pág. 104

desde un punto de vista práctico, el aligerar la carga al Legislativo, y como un complemento de las leyes para facilitar su ejecución, además de que el poder ejecutivo es quien se encuentra en un contacto más directo en el medio en que va a ser aplicada la ley, así como la mayor facilidad para adaptar el reglamento de acuerdo a las necesidades que imperen en la sociedad. Identificando al reglamento desde el punto de vista formal con un acto administrativo y desde el punto de vista material, identifica al reglamento con la ley, es así que nos dice "el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo, que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales."<sup>24</sup>

Por lo que el doctor Gabino Fraga establece algunas diferencias y semejanzas entre la ley y el reglamento, postura que también es adoptada por el jurista Miguel Galindo Camacho, mismas que desde nuestro particular punto de vista interpretamos de la siguiente manera:

- 1 - La ley y el reglamento son creadores de situaciones jurídicas generales, que crean, modifican o extinguen
- 2 - La ley formalmente es un acto elaborado por el Poder Legislativo y el reglamento lo realiza el ejecutivo
- 3 - La ley es el contenido general y el reglamento toca temas que no refiere la ley
- 4 - La ley existe aunque no haya reglamento y el reglamento por regla general no puede existir sin la ley
- 5 - El reglamento se encuentra subordinado a la ley, sin perder su fuerza coercitiva

- 6.- La primacía de la ley puesto que esta puede ser reformada, derogada o abrogada por otra ley, lo que no acontece con el reglamento.
- 7.- La reserva de la ley, ya que constitucionalmente hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley y nunca por un reglamento.
- 8.- La creación de una ley es más complicada a diferencia del reglamento que su creación, cambio, reforma o derogación es más pronta y expedita.

Con respecto a la diferencia señalada en el numeral siete, es decir, al principio de la reserva de la ley, criterio que es sostenido por el doctor Gabino Fraga y por el jurista Miguel Galindo Camacho, disentimos de la misma y adoptamos el criterio sostenido por don Miguel Acosta Romero que dice "la facultad legislativa está concedida a través de un procedimiento que señalan los artículos 71 y 72 de la Constitución y no hay una lista de materias específicas que sean reserva de la ley..."<sup>85</sup>

Lo anterior, consideramos se refiere a que las leyes solo pueden emanar del Congreso de la Unión y el poder Ejecutivo no puede, a través de su facultad reglamentaria, tocar puntos de la Constitución, salvo las excepciones expresamente consagradas dentro de la misma.

El reglamento administrativo se da, como ya se ha manifestado, en el orden federal, local, y también tienen esa facultad los gobiernos municipales, la cual mencionaremos en el capítulo respectivo.

El jurista Emilio Margain Manautou, refiere que con base en nuestra Constitución se puede hablar de la siguiente clasificación:

<sup>85</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL OS. CII - Pág. 865

- a) Reglamentos de ejecución.
- b) Reglamentos gubernativos.
- c) Reglamentos de policía.
- d) Reglamentos delegados.
- e) Reglamentos de organización interna.<sup>86</sup>

Respecto de quien expide los reglamentos, se pueden dividir en:

- A) Reglamentos del Presidente de la República.
- B) Reglamentos de los gobernadores de los estados
- C) Reglamentos del Cabildo Municipal.
- D) Reglamentos de organización interna de organismos descentralizados.<sup>87</sup>

Como podemos notar, todos los tratadistas hacen la clasificación de reglamentos que señalamos y en obvio de repeticiones solo nos concretaremos a hablar de los que crean opiniones encontradas, esto es entre los reglamentos gubernativos, de policía (que son considerados autónomos) y los delegados:

En lo referente a los reglamentos gubernativos calificados como autónomos, el tratadista Miguel Margain Manautou nos dice: "Los reglamentos gubernativos, entre otros son: de limpia, de mercados, de obras públicas y privadas, de espectáculos, de higiene, de parques y jardines, de buenas costumbres; de licencias para el funcionamiento de actividades mercantiles; el de anuncios en la vía pública, de alumbrado, etcétera

<sup>86</sup> MARGAIN MANAOUTOU EMILIO - Ob. Cit - Pág. 53  
<sup>87</sup> idem

De policía principalmente son: de gendarmería, de tránsito, de policía sanitaria de puertos, etcétera."<sup>88</sup>

Estamos de acuerdo con este jurista, respecto a los tipos de reglamentos gubernativos y los de policía, en lo que no coincidimos es en la denominación de reglamentos autónomos, ya que para que tuviera esta característica deberían reglamentar una norma constitucional en forma directa, lo que no acontece, apoyándonos en el criterio del doctor Miguel Acosta Romero, el cual nos parece más acertado, pues estos reglamentos tienen que estar supeditados a la normatividad jurídica de las legislaturas locales, de las entidades federativas incluyendo al Distrito Federal. Así como tampoco compartimos la clasificación de reglamentos delegados, pues como lo hemos venido observando, la facultad reglamentaria se encuentra expresamente consagrada constitucionalmente al Poder Ejecutivo en su artículo 89 fracción I, apoyándonos en el criterio de don Miguel Acosta Romero que dice "la facultad reglamentaria se ha considerado por la doctrina y la jurisprudencia, que corresponde exclusivamente al Presidente de la República, es decir, que no se puede delegar y además de que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede ejecutarse en cualquier momento, según lo estime conveniente o necesario el Ejecutivo."<sup>89</sup>

Para don Andrés Serra Rojas, el reglamento es "el conjunto de normas administrativas, subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud

---

<sup>88</sup> MARGAIN MANATOU EMILIO, Pág. 64

<sup>89</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit.- Pág. 871

de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.”<sup>90</sup>

El conjunto de normas en número son superiores a las leyes y como se ha señalado, este tratadista también las considera como creadoras de situaciones jurídicas generales, abstractas, sujetándose a una situación jurídica concreta, con la finalidad de atención de los servicios públicos, para la ejecución de la ley así como para los demás fines que lleva cabo la administración pública. así también el doctor Serra Rojas manifiesta que los elementos del reglamento como fuente del Derecho Administrativo son los siguientes:

- 1.- El reglamento es un conjunto de normas de Derecho Administrativo que emana del Poder Ejecutivo.
- 2 - El reglamento tiene el objetivo de ejecutar las leyes administrativas.
- 3 - Son de carácter impersonal y general con características similares a la ley
- 4 - El reglamento se encuentra subordinado a la ley
- 5 - La promulgación y publicación del reglamento para adquirir fuerza legal
- 6 - El reglamento tiene como limite lo estipulado por la ley.

También refiere que desde un punto de vista formal, el reglamento se distingue de la ley, porque el primero emana del Poder Ejecutivo y la ley del Legislativo. Y desde el punto de vista material, el reglamento y la ley no difieren entre sí, por lo que hace a su contenido, pues como lo hemos notado la ley es la regla general y el reglamento sirve como complemento para procurar su exacta aplicación

Chelli Enzo nos dice que "no hay materias de dominio exclusivo del legislador y materias exclusivas del dominio reglamentario."<sup>91</sup>

Con lo manifestado por el jurista Chelli Enzo, se puede notar que, entonces no existe el principio de la reserva de la ley que algunos tratadistas como el doctor Gabino Fraga, don Andrés Serra rojas y Miguel Galindo Camacho sostienen, con lo que reafirmamos y adoptamos la doctrina de don Miguel Acosta Romero que no hay materias exclusivas que deban ser solamente tratadas por la ley, además de que ningún artículo constitucional así lo refiere, estos tres tratadistas coinciden en su generalidad en cuanto a las diferencias y semejanzas entre la ley y el reglamento, aclarando que los demás juristas también atribuyen las mismas características a tales disposiciones, a excepción de lo comentado en líneas anteriores.

El doctor Serra Rojas, nos da una clasificación de los reglamentos administrativos, a saber:

- A) Reglamentos ejecutivos
- B) Reglamentos gubernativos y de policía
- C) Reglamentos interiores de la administración pública
- D) Reglamentos delegados.
- E) Reglamentos de necesidad

Por lo que hace al reglamento ejecutivo, este se encuentra normado en nuestra legislación en el artículo 89 fracción primera de la Constitución, cuyo fin es reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, siendo esta facultad exclusiva del poder Ejecutivo

<sup>91</sup> CHELLI ENZO, citado por Andrés Serra Rojas - Ob. Cit. Pág. 198

En cuanto a los reglamentos administrativos y de policía, son estos de competencia en la esfera administrativa mismos que se encuentran previstos en el artículo 21 de la Carta Magna que en lo conducente dice: "... compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. ", y como dice don Andrés Serra Rojas, "los reglamentos de policía o bandos de policía se refieren a aquellos que tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad, en tanto que los reglamentos gubernativos o de buen gobierno, regulan aquellas actividades sociales que el poder público reglamenta." <sup>92</sup>

Los reglamentos interiores de la Administración Pública consisten, como ya lo mencionamos, en determinar el funcionamiento de la actividad interna de los diversos órganos del Estado, así como todas las unidades administrativas con dependencia del órgano estatal a que se aluda

Por último, los reglamentos delegados y los de necesidad, no operan en nuestra legislación ya que el primero no es útil y el segundo invade lo ya prescrito en la Constitución en su artículo 29, postura que adopta el tratadista don Andrés Serra Rojas con el que coincidimos.

Cabe comentar que, algunos tratadistas hablan del reglamento autónomo, que consiste en aquel que emana del Poder Ejecutivo en forma directa de un precepto constitucional siendo este su único apoyo, considerándolo como una excepción a la regla, puesto que como ha quedado establecido, todo reglamento

debe emanar de una ley, ubicando la doctrina del sustento del reglamento autónomo en los artículos 16 y 21 constitucionales, en lo referente a los reglamentos gubernativos y de policía, doctrina que es rebatida por don Miguel Acosta Romero, pues estos reglamentos, que son los que operan en las entidades federativas incluyendo al Distrito Federal, se encuentran supeditadas a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas locales, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 115 fracción II del ordenamiento legal en cita, además de que como lo estipula el Artículo 124 de dicho ordenamiento, las facultades de los poderes federales son expresas y limitadas, criterio que adoptamos.

#### **4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Para que un acto administrativo pueda ser tomado como una acción del Estado, que cumpla con las formalidades de ley y como una garantía por lo que hace a su resolución, necesariamente debe de estar precedido en su formación por una serie de formalidades y actos intermedios, siendo esto lo que podemos denominar como Procedimiento Administrativo.

El Estado en su conjunto representado por los tres Poderes de la Unión, dentro de sus esferas de competencia llevan en sí a una técnica de procedimiento, siendo la diferencia en que el desarrollado por el Poder Legislativo no se da la intervención a los particulares, lo que si sucede en los del Poder Ejecutivo (procedimiento administrativo) y Poder Judicial, intervención que se da a los particulares en virtud de que pudiesen verse afectados sus intereses por medio de la resolución judicial (sentencia) o del acto administrativo. Cabe aclarar que dentro de la función administrativa no todos los actos emitidos por la misma afectan a los particulares, pues esas actividades no son del carácter imperativo y no generan

problemas de interés legal especial punto de vista que compartimos con el doctor Gabino Fraga

Por otra parte, el citado autor nos señala que el acto administrativo reviste suma importancia cuando afecta los intereses particulares, teniendo éste un carácter imperativo. luego entonces, "el Derecho Positivo ha adoptado estas tres posiciones o bien no ha regulado ningún procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o en fin, ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial"<sup>83</sup>

La primera posición es lógica, puesto que el Derecho Administrativo se ha conformado con la aplicación del Derecho Sustantivo, lo que no ocurre con otras ramas del derecho que cuentan con una regulación bien estructurada, y la impresión que predomina en las bases del Derecho Administrativo, además de que con los principios liberales establecidos en la Constitución de 1857, se reducían las intervenciones del Estado en la actividad particular, por lo que no eran indispensables reglas específicas del procedimiento administrativo nosotros podríamos agregar además la complejidad del Derecho Administrativo, puesto que este como ya lo comentamos, se ha ramificado en una gran variedad, dentro del ámbito jurídico, haciéndose imposible la regulación de un procedimiento específico para cada una de las áreas que abarca.

La segunda posición, consiste en la aplicación de los principios que operan en el Derecho Privado al Derecho Público, tratando de explicar a través de los principios jurídicos que rigen en la actividad particular, con los que se suscitan en la actividad de la Administración Pública. Situación que es criticada por el doctor Gabino Fraga y que hacemos nuestra, en virtud de que al acontecer lo anterior trae

más pronta y expedita, aunque reconocemos que es una labor ardua y complicada, ya que de momento no podemos hablar de una reglamentación general para el procedimiento administrativo, pero sí específico para algunas materias componentes de la administración pública, particularidad que abordaremos posteriormente.

De los antecedentes que han sentado las bases fundamentales a observar dentro de todo procedimiento administrativo, podemos citar el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias de la Administración, celebrado en Varsovia en 1836, que estableció: "Primero, el principio de la audiencia de las partes; segundo: enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento; tercero: determinación del plazo en el cual debe de obrar la administración; cuarto: precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos; quinto: necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular; sexto: condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y como reglas complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien la infrinja." <sup>95</sup>

La ley de procedimientos administrativos español del 17 de julio de 1958, consideraba que la necesidad de presencia del Estado en toda la Esfera de la sociedad, requería un procedimiento flexible, y a la vez rápido y ágil, para la realización de un fin determinado y con la observancia de las garantías para el gobernado

Por otra parte, el doctor Gabino Fraga señala como elementos principales que debe contener la sistematización del procedimiento administrativo:

1.- La conciliación de los intereses que intervienen en la actividad administrativa.

a) El interés público, cuyos objetivos primordiales consisten en la iniciación de oficio del procedimiento, el inmediato cumplimiento de las leyes, mínimo de formalidades para la conservación del orden administrativo.

b) El interés privado, conocimiento del acto administrativo oportunamente para estar en posibilidades de defenderse cuando afecte su interés.

2.- Como segundo elemento la regulación de formalidades en los procedimientos administrativos: simples, de la administración activa, y de lo contencioso administrativo.

3.- Como tercer elemento, la aplicación de sanciones diversas por omisiones cometidas en las normas establecidas, como garantía en el derecho de los particulares.

El doctor Serra Rojas nos dice que "toda Ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras" <sup>96</sup>

Lo anterior, en virtud de que, al contar con esas tres partes esenciales queda ordenada y regulada la actividad administrativa, facilitando por consecuencia la realización de los fines de dicha actividad, toda vez que el acto administrativo no

<sup>96</sup> SERRA ROJAS ANDRES. - Ob. Cit. Pág. 276

puede ni debe ser improvisado y es por medio del procedimiento administrativo que se debe hablar de un acto administrativo eficaz, teniendo dos finalidades primordiales que son, la protección del interés general y el respeto del interés particular.

Para don Andrés Serra Rojas, "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades - ordenados y metodizados en las leyes administrativas - que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin" <sup>97</sup>

Con la preparación del procedimiento para llegar al acto administrativo, se obtiene los elementos indispensables al poder público, para la formación eficaz y la ejecución estricta como metas del Estado de Derecho. Siendo el procedimiento administrativo, un elemento formal del acto administrativo

La doctrina administrativa establece que el acto administrativo tiende a regular los elementos siguientes: " la fijación del supuesto de hecho, la participación de una pluralidad de sujetos o de órganos, la necesidad de adoptar ciertas formas de actuación y la participación de las personas que tienen la calidad formal de partes " <sup>98</sup>

Respecto a lo anterior, García de Enterría, señala: "el procedimiento no se limita a articular entre sí todas esas finalidades e intervenciones diversas, asegura

SERRA ROJAS ANDRÉS - Ob. Cit. Pág. 277

Idem - Pág. 278

también entre todas ellas un orden determinado en el cual los distintos actos deben ser cumplidos hasta concluir en la resolución final.”<sup>99</sup>

Posturas y comentarios que también adoptamos, lo que consideramos puede ser observado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, del que más adelante comentaremos de una forma más amplia.

Así mismo, el doctor Serra Rojas, nos refiere que existen algunos caminos por los que la administración pública debe de transitar, tales son:

“A) La gestión administrativa de oficio en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción.

B) EL procedimiento administrativo de carácter imperativo o constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno, que crea o afecta los derechos de los particulares, que deducen sus pretensiones administrativas.”

100

La primera que se refiere a la actuación de la administración que se da en forma espontánea, con formas simples y ágiles para el efecto de cumplir la ley y asegurar el interés general como objetivos a seguir por el Estado. Los segundos se encuentran regulados y establecidos dentro del marco jurídico para asegurar las garantías a que tiene derecho todo ciudadano.

Asimismo, el jurista en cuestión, comenta que “el procedimiento administrativo, en sus tres fases más particulares: la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

---

<sup>99</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pag. 278

<sup>100</sup> Idem. Pág. 279.

- 1 - El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea la decisión administrativa
- 2.- El procedimiento administrativo en oposición, para sustanciar la preferencia al derecho anterior.
- 3 - El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
- 4.- El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales, y
- 5.- El procedimiento revisor, cuando la administración revisa todos los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
- 6.- Procedimientos especiales " 101

Después de haberse fijado los puntos que debe de contener el procedimiento administrativo, conforme a los diversos criterios sostenidos por algunos juristas, podemos comentar que en esencia todos coinciden en la creación de un código general para la aplicación del procedimiento administrativo, el que sin lugar a dudas, en lo futuro se llevará a cabo. Asimismo, es conveniente hacer alusión a los vocablos proceso y procedimiento, mismos que forman parte del Derecho Procesal, utilizándose en ocasiones indistintamente por una confusión, en este sentido, Jaime Orlando Santofimio G., dice "el proceso, en sentido general, ha sido entendido como el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados por su naturaleza eminentemente teleológica, en la medida en que busca la realización de un fin determinado. Desde la óptica de la función administrativa, el proceso sería aquel acervo de actuaciones coordinadas y orientadas en el logro de satisfacciones de necesidades sociales mediante el cumplimiento de los cometidos

<sup>101</sup> - SIERRA ROJAS ANDRES - Ob. Cit. Pág. 279

estatales. El procedimiento por su parte, constituye la especie de la noción general del proceso." <sup>102</sup>

Para el doctor Miguel Acosta Romero, "proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia" y procedimiento es "un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto", vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto." <sup>103</sup>

Asimismo, una vez fijada la postura de diferencia que hay entre proceso y procedimiento, el jurista Miguel Galindo Camacho establece algunas características propias entre estos dos vocablos, así como las diferencias, a saber:

"PRIMERA.- El proceso tiene una finalidad: preparar el acto administrativo, en tanto que el procedimiento tiene una naturaleza de carácter formal.

SEGUNDA.- El proceso es el género que conlleva a uno o más procedimientos, que son las especie.

TERCERA. Para los procesalistas más connotados: Carnelutti, Piero Calamadre y Rocco, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, de carácter instrumental, que tienen una finalidad, a través de la cual se origina el ejercicio de la jurisdicción, o se

<sup>102</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 211

<sup>103</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 775

solucionan conflictos, en tanto que el procedimiento es el conductor por medio del cual se lleva a cabo el proceso." <sup>104</sup>

Con base en lo anterior, se puede concluir que "el procedimiento administrativo puede definirse como la serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas y que son el cauce o camino a través del cual se desarrolla el proceso administrativo que tiene como finalidad producir el acto administrativo." <sup>105</sup>

Por último consideramos conveniente, en virtud de que el punto que estamos tratando se refiere al procedimiento administrativo, y nuestro trabajo de investigación está enfocado dentro del ámbito territorial del Estado de México, hablar del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el cual fue aprobado por la LIII Legislatura local en fecha 4 de febrero de 1997, publicándose en la "Gaceta de Gobierno" el día 7 del mismo mes y año, código que se encuentra compuesto por tres títulos:

TITULO PRIMERO - Denominado de las disposiciones comunes al procedimiento y proceso administrativo.

CAPITULO PRIMERO - De las disposiciones generales

CAPITULO SEGUNDO - De las formalidades procedimentales y procesales

CAPITULO TERCERO - De las notificaciones y plazos.

CAPITULO CUARTO :- De las pruebas, sección primera, de las reglas generales, sección segunda, de la confesional, sección tercera, de los documentos públicos y privados, sección cuarta de la testimonial; sección quinta, de la inspección, sección sexta, de la pericial, sección séptima, de la presuncional, sección octava, de la instrumental; sección novena, de las

<sup>104</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL - Ob. Cit. Pág. 243

<sup>105</sup> Idem

fotografías, y demás elementos aportados por la ciencia, sección décima, de la valoración de la prueba

TITULO SEGUNDO.- Del proceso administrativo.

CAPITULO PRIMERO - De las disposiciones generales.

CAPITULO SEGUNDO.- Del procedimiento administrativo común; sección primera, de la iniciación del procedimiento; sección segunda, de la tramitación del procedimiento; sección tercera, de la terminación del procedimiento.

CAPITULO TERCERO - De los procedimientos administrativos especiales; sección primera, del procedimiento administrativo de ejecución; sección segunda, del recurso administrativo de inconformidad.

TITULO TERCERO.- Del procedimiento administrativo.

CAPITULO PRIMERO.- De las disposiciones generales.

CAPITULO SEGUNDO.- Del tribunal contencioso administrativo; sección primera, de la integración del tribunal; sección segunda, de la sala superior; sección tercera, del presidente del tribunal; sección cuarta, de las salas regionales.

CAPITULO TERCERO.- Del juicio contencioso administrativo; sección primera, de las disposiciones generales; sección segunda, de la demanda; sección tercera, de la contestación de la demanda; sección cuarta, de la suspensión del acto impugnado; sección quinta, de las cuestiones previas; sección sexta, de la improcedencia y sobreseimiento; sección séptima, de la audiencia; sección octava, de la sentencia; sección novena, del cumplimiento de la sentencia.

CAPITULO CUARTO.- Del recurso de revisión.

CAPITULO QUINTO.- De la jurisprudencia.

Este ordenamiento, creado en el Estado de México tiene dos objetivos primordiales, que son el fortalecimiento del estado de Derecho en el que se fija el marco de acción de los servidores públicos y los medios para garantizar los intereses de los gobernados ante la organización pública; y como segundo objetivo la modernización en el desarrollo de las instituciones públicas, tratando de lograr eficiencia en la administración pública y eficacia en la protección de los intereses de los gobernados, para asegurar la vigencia de la ley, evitar actos de autoridad arbitrarios, así como mejor y mayor conocimiento legal de la población. Concluyéndose con este Código, se trata de proteger los derechos particulares de propiedad, libertad y seguridad jurídica como obligación de la autoridad administrativa el cumplimiento del principio de legalidad por medio del procedimiento y proceso administrativo, lo que consideramos como un avance dentro de esta esfera, debido a las mismas exigencias de la sociedad.

## **5.- EL ACTO ADMINISTRATIVO, SU CLASIFICACIÓN, ELEMENTOS Y EFECTOS.**

Para desarrollar este punto, primero comenzaremos con hacer mención de las definiciones que el acto administrativo nos dan los siguientes tratadistas:

Don Andrés Serra Rojas, dice: "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica,

transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”<sup>106</sup>

Para el doctor Miguel Acosta Romero, el acto administrativo “es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una división de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.

<sup>107</sup>

Margain Manatou, nos dice que el acto administrativo “ es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento.”<sup>108</sup>

Podemos agregar que de la definición antes vertida se desprenden las siguientes características del acto administrativo:

a) Existencia de una autoridad administrativa.- quiere decir que la expedición del acto administrativo debe ser por el órgano autorizado para tal efecto y de lo contrario, resulta ilegal por la incompetencia de quien lo dictó.

b) Que se ejerce.- significa que determina una decisión con efectos internos o externos, sin la necesidad de que exista gestión alguna de parte para su cumplimiento.

---

<sup>106</sup> SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. Cit. Pág. 238

<sup>107</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit.- Pág. 718.

<sup>108</sup> MARGAIN MANATOU EMILIO.- Ob. Cit.- Pág. 83.

c) De manera general o particular.- Esto es que el acto administrativo puede ser dirigido a todas las actividades o sujetos, luego entonces es general y particular cuando se encamina hacia una sola actividad o cierto sujeto.

d) Las atribuciones.- Estas se confieren a la dependencia o unidad administrativa y las facultades a la autoridad administrativa.

e) Los ordenamientos.- Se refiere a que las facultades a ejercer por la autoridad administrativa, necesariamente deben estar plasmados en la ley, reglamento o decreto.

Consideramos de importancia agregar la definición que del acto administrativo nos da el "Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal: Acción derivada de la actividad administrativa, analizada por el derecho. Decisión unilateral, ejercida por un órgano administrativo y ejecutada con independencia de contenido y forma, respecto de su resultado."<sup>109</sup>

Este acto administrativo, se encamina hacia los ciudadanos que dejan de cumplir con una obligación; pero que este acto debe de observar el respeto a las garantías de libertad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, referente a las garantías de audiencia y la motivación y fundamentación. El acto administrativo crea, modifica o extingue una situación jurídica ya existente.

De igual manera, el "Diccionario Jurídico Mexicano", nos proporciona otra definición: "es el acto que realiza la autoridad administrativa. A veces las autoridades

<sup>109</sup> DICCIONARIO "POLÍTICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL." - Coord. Vicente Anaya Cadená. Edít. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Pag. 5

legislativas o judiciales realizan también el acto administrativo, cumpliendo funciones de autoridad administrativa." <sup>110</sup>

El acto administrativo es la función primordial por excelencia de la administración pública, aunque cabe comentar que no todos los actos de la administración deben ser considerados como actos administrativos, puesto que estos su finalidad primordial es la de crear, reconocer, transmitir o extinguir situaciones jurídicas concretas con el objetivo encaminado a la satisfacción general, lo que no acontece con el acto propiamente dicho de administración, que son aquellos actos internos que no producen efectos con relación a terceros.

También don Andrés Serra Rojas nos dice que "la administración pública realiza la voluntad del Estado, contenida en la ley, de un modo general por medio de los reglamentos o de un modo especial por medio del acto administrativo." <sup>111</sup>

En este sentido, la función administrativa tiene una diversidad de manifestaciones como son los actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales, lo que se traduce en una actividad jurídica y una actividad material.

El acto jurídico, como actividad de la administración pública, tiene como característica ser ejecutorio y la presunción de legitimidad, la unilateralidad, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad y vigilar la actividad privada, siendo el interés general el regulador de los actos administrativos, es decir, son actos del poder público regulados por el bien común

<sup>110</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.- Inst. de Inv. Jurídicas, Novena Edición, Editorial Porrúa.- México, 1996.- UNAM PÁG.76

<sup>111</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS Ob. Cit.- Pág. 238.

Los hechos jurídicos, estos se pueden producir por los efectos de la propia naturaleza o bien de la actividad humana, pero no todos estos hecho tienen importancia para el derecho, sino solamente los que tienen consecuencias jurídicas, de lo que se desprende que existan hechos jurídicos relevantes e irrelevantes, siendo los primeros los que nos interesan porque dan origen a la aplicación inmediata del efecto previsto en la norma, respecto a los segundos, es decir, los hechos jurídicos irrelevantes no traen aparejada la aplicación de la norma jurídica y no producen efectos jurídicos.

Respecto a la actividad material, como forma del acto administrativo, consiste en las operaciones técnicas necesarias para el desarrollo de la administración pública, esta actividad material como regla general no produce ningún efecto de derecho, pero de una forma indirecta puede dar lugar a una responsabilidad de parte del o de los sujetos que llevan a cabo el acto material, pero en sí el acto material no es el que da origen al efecto jurídico, sino que es el acto administrativo propiamente dicho.

En este orden de ideas, el doctor Serra Rojas nos dice que "el requisito básico del acto administrativo es estar fundado en la ley y por autoridad competente, de lo contrario, conduce a la arbitrariedad y al abuso."<sup>112</sup>

Este autor también nos hace una clasificación del acto administrativo:

1. Actos de autoridad y actos de gestión.- Los primeros también conocidos como actos del poder público y son aquellos en los que el Estado procede en forma arbitraria, por medio de mandatos y encontrándose su fundamento en las razones

---

<sup>112</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. Ob. Cit.- Pág. 245.

del poder público. Los de gestión en los que el estado no hace uso de sus privilegios y prerrogativas, colocándose en un mismo plano igualitario al de los particulares, provocando que las relaciones con estos sean más seguras y acordes.

2.- Por su finalidad hay actos instrumentales, definitivos y actos de ejercicio o ejecución.

Los instrumentales son los medios con los que se prepara el procedimiento, éstos no afectan ningún derecho y se consideran propiamente como el antecedente del acto administrativo. Los definitivos que son los que implican propiamente el ejercicio que son los que dan el cumplimiento de las determinaciones del acto principal.

3.- Actos administrativos unilaterales, bilaterales y plurilaterales.

Los unilaterales también denominados simples, y que son aquellos en lo que solamente interviene la decisión de un ente administrativo, bien puede ser individual o colectivo, siendo la forma más general la decisión administrativa. Los bilaterales, también conocidos como complejos ya que si bien es cierto que éste se forma con el concurso de dos voluntades, también lo es que pueden intervenir en él más de dos voluntades, ya fuesen públicas o privadas, luego entonces, puede ser bilateral o plurilateral. Y los actos colectivos que son aquellos que se forman con el concurso de varias voluntades que se reúnen exclusivamente para la manifestación común.

4.- Por la esfera jurídica en que actúan disminuyendo o aumentando la actividad particular.

Estos actos administrativos tienden, como su nombre lo dice, a aumentar o bien a limitar la esfera jurídica de los particulares, es decir, limitan o reducen derechos, o bien aumentan y amplían facultades de los particulares.

#### 5 - Simples actos de administración.

Estos se refieren a los que resultan de las manifestaciones de juicio, apreciación y de opinión

#### 6 - Por su radio de aplicación, en actos reglados y discrecionales

Los actos reglados consisten en la mera ejecución de la ley. Los discrecionales que son aquellos en los que la administración deja a la libre apreciación de uno de sus órganos a efecto de decidir si debe de obrar o abstenerse

#### 7 - El acto regla, acto condición, acto subjetivo y acto jurisdiccional.

El acto regla consiste en la creación de normas jurídicas generales, siendo de carácter impersonal. El acto condición es el que condiciona la aplicación de una ley a un caso concreto. El acto subjetivo es el que crea situaciones jurídicas individuales. El acto jurisdiccional es aquel que tiene como objetivo y se propone declarar una situación jurídica o un hecho con fuerza de verdad legal

#### 8 - En razón de su contenido, son actos de trámite y actos definitivos.

Los de trámite son aquellos que simplemente se concretan en la preparación de una resolución administrativa, es decir, no tienen el carácter de resolutivos. Los

definitivos son los que dan fin a un procedimiento administrativo, siendo lo más cercano a la ley.

#### 9.- Actos internos y externos.

Los primeros son los que regulan la actividad administrativa y no producen efectos contra terceros. Los segundos forman parte esencial de la administración, en la realización de las tareas fundamentales del estado para la prestación de los servicios a su cargo, produciendo efectos contra terceros.

Como ya lo hemos dejado asentado anteriormente, el acto administrativo es un acto propiamente realizado por la administración pública, en sentido formal, y materialmente porque limita, crea o modifica situaciones jurídicas generales o particulares, luego entonces produce efectos de derecho teniendo como premisa la satisfacción del interés colectivo.

"La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales."<sup>113</sup>

Considerando que los elementos subjetivos son: la administración, los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

Por lo que hace a los elementos objetivos, son: presupuesto de hecho, objeto, causa y fin.

<sup>113</sup> SERRA ROJAS ANDRES Ob. Cit. - Pág. 259

En cuanto a los formales o también llamados de expresión externa del acto son el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación

Ahora bien, una vez establecidos los elementos del acto administrativo, pasaremos a definir cada uno de ellos, en los siguientes términos:

#### Elementos subjetivos -

La administración: este se refiere a que solamente la autoridad administrativa puede formar o crear un acto administrativo en los límites de su competencia.

Los órganos: el acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, quien solamente puede actuar en la esfera de su competencia que se encuentra precisada en la ley.

La investidura legítima del titular del órgano: se refiere a la representación legal que debe tener el ente público de la administración, que deberá reunir determinados requisitos (toma de posesión, designación, etc.) para poder expresar su voluntad consagrada en la ley y de carácter impersonal, pues de lo contrario resultaría viciado el acto administrativo.

#### Los elementos objetivos -

Presupuesto de hecho: estos consisten en las disposiciones que marca la norma, con la finalidad de poder llevar a cabo la elaboración del acto administrativo.

Objeto: consiste específicamente en lo que el acto determinado, prohibiendo, creando, modificando, limitando o permitiendo una determinada situación.

Don Andrés Serra Rojas nos dice "por esta razón el objeto o contenido de los actos administrativos debe ser:

- a) Determinado o determinable.
- b) Posible, física y jurídicamente, o estar en el comercio.
- c) Lícito, cierto, cuando la ley lo permita, y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales y ofrecen estos caracteres

1.- Que el objeto del acto administrativo no contrarie ni perturbe el orden público.

2.- Que se ajuste a la ley.

3.- Que no sea incongruente con la función administrativa." <sup>114</sup>

La causa esta se refiere al motivo, o bien, el antecedente de hecho o de derecho que da origen y provoca la realización del acto administrativo

El fin es el resultado que persigue la administración pública, con la intención de satisfacer el interés general

Los elementos formales -

El procedimiento en obvio de repeticiones, para el estudio de este elemento, nos remitimos al capítulo anterior, dada su importancia y ya que en este fue tratado con mayor amplitud

La forma y la notificación, estos elementos constituyen esencialmente garantías para los particulares cuando hay afectación de sus intereses, así como en

<sup>114</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. Ob. Cit. - Pág. 263

otros actos administrativos para cubrir las solemnidades y exigencias de la ley, es así que tenemos la certificación administrativa, la publicación en el Diario Oficial, la notificación personal

El jurista Miguel Galindo Camacho, nos dice que "es importante tener presente que para que un acto deba considerarse como administrativo, no basta que lo realice uno de los órganos administrativos, en cuyo caso solo sería formalmente acto administrativo, sino que contenga los elementos materiales que determinen su naturaleza en acto administrativo " <sup>115</sup>

Asimismo, consideramos conveniente hacer alusión a la diferencia que señalan los tratadistas, respecto al acto administrativo y acto de administración: el primero representa un acto de voluntad y que tiende a provocar un efecto de derecho y como ya lo hemos asentado, crea, modifica, suprime o extingue situaciones jurídicas concretas. Por su parte, el acto de administración su característica es que se presenta de forma interna dentro de la administración y no produce efectos jurídicos contra terceros

Para don Miguel Acosta Romero, los elementos del acto administrativo son

- 1 - Sujeto
- 2 - Objeto y
- 3 - La forma " <sup>116</sup>

1 - Sujeto, éste siempre es un órgano de la administración pública, y puede tener dos variantes, es decir un sujeto activo y un sujeto pasivo.

Sujeto activo - es aquel órgano administrativo creador del acto.

<sup>115</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL - Ob. Cit. Pág. 196

<sup>116</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL - Ob. Cit. Pág. 722

Sujeto pasivo.- bien pueden ser aquellos entes a quienes va dirigido el acto administrativo, o también, los que ejecutan el acto administrativo; o bien pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas y el individuo como tal.

2.- Objeto: Este jurista lo divide en: objeto directo o inmediato y en objeto indirecto o mediato.- Siendo el primero el que crea, transmite, modifica, reconoce o extingue derechos y obligaciones a través de la actividad del órgano administrativo; y el segundo consiste en la realización de la actividad del órgano del Estado cumpliendo con sus objetivos que tiene consagrada en la ley.

Asimismo, nos dice que este objeto debe reunir los siguientes elementos:

"1.- Debe ser posible física y jurídicamente;

2.- Debe ser lícito;

3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de especialidad)."<sup>117</sup>

3.- La forma.- Esta consiste en el modo como se exterioriza la voluntad del órgano de la administración pública para hacerlo del conocimiento de los sujetos pasivos, es así que existen, circulares, acuerdos, decretos, memorandos, notificaciones, etc. son sus diversas variantes, pero la más normal es la forma escrita la que es considerada como a regla general.

---

<sup>117</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 729.

Para don Miguel Acosta Romero, el motivo y el fin (que son considerados por la doctrina como elementos del acto administrativo) no son elementos del acto administrativo, pues los considera como requisitos, circunstancias o modalidades que intervienen en alguno de los elementos que el mismo señala, o en su integridad total y expresa "el motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo; la finalidad, puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto del acto" <sup>118</sup>

Criterio que también compartimos.. además de advertirnos que el sistema jurídico mexicano no reconoce al motivo y al fin como elementos del acto administrativo, pero que en ocasiones los regula como elementos, otras como circunstancias y a veces como modalidades. En este mismo orden de ideas, tampoco acepta como elementos ni requisitos del acto administrativo, al mérito y la oportunidad, que son así valorados por algunos tratadistas.

El concepto de acto administrativo, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo, hace una distinción formal o subjetiva y otra material u objetiva

En sentido formal - es todo acto del poder ejecutivo que es el órgano administrativo del Estado

En sentido material - es el acto que realiza el Estado, intrinsecamente administrativo, sin importar que órgano del Estado lo lleva a cabo, ya fuese el legislativo, el judicial o el administrativo.

La legalidad del acto administrativo, proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa, consagrada en la ley, por lo que el acto administrativo está sometido al acto de legalidad y solo puede llevar a cabo actos que la propia ley autorice, el principio antes referido, se encuentra establecido en el artículo 16 constitucional, en el que se exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, solo podrá hacerse mediante mandamiento escrito, o sea una resolución administrativa, que por escrito cumpla con ciertos requisitos fundamentales, como son:

- A) Que provenga de autoridad competente.
- B) Que se den a conocer los hechos aplicables al caso en que se apoye.
- C) Que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

También este principio de legalidad se ha hecho notar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Las autoridades solo pueden hacer lo que la ley les permite " *Semanario Judicial de la Federación en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina encuadra en los presupuesto de la norma que invoca.*"

*Semanario Judicial de la Federación 1917-1975 tercera parte II, segunda sala , tesis 402. P. 666.*

La ilegalidad del acto administrativo, debe acreditarse y la carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto, es para quien o quienes la invocan.

El acto administrativo tiene su origen en la ley que lo autoriza como un acto propio de autoridad administrativa, pero en la vida económica, social y política de la administración pública, además de lograr sus propios objetivos, abarca otros como en las leyes civiles y mercantiles y por la constante evolución que vive nuestro país y sus necesidades se somete a las normas del derecho público y de derecho privado sin que lo anterior sea motivo para que se le suprima su carácter de índole administrativo.

Los elementos orgánicos del acto administrativo.- Hacemos notar que no existe un código administrativo, ni una ley de procedimientos administrativos a nivel federal, en el que se establezcan los elementos orgánicos del acto administrativo, pero en la doctrina del Derecho Administrativo se señalan los elementos esenciales a diferencia de los dos tradicionales del acto jurídico civil, como son:

- A) Sujeto, que sería el órgano administrativo.
- B) Voluntad equivalente al consentimiento civil.
- C) Objeto, que es producir efectos jurídicos, al igual que el acto civil.
- D) Motivo, consistente en el antecedente de hecho o de derecho en que origina el acto.
- E) Fin, es el objetivo o propósito que pretende la autoridad a través del efecto jurídico.
- F) Forma, como la expresión exterior de la voluntad de la autoridad administrativa, considerándose este como elemento esencial y no de simple validez como en el derecho civil.

El doctor Gabino Fraga nos comenta que, cuando el acto administrativo adquiere su perfeccionamiento, es decir, que se han cubierto todos los elementos y requisitos para su formación, este adquiere fuerza obligatoria y por ende se puede

hablar de su legitimidad así como de su validez. luego entonces se trata de una presunción *iuris tantum*, mientras no se declare su invalidez por autoridad competente.

## 6.- EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La extinción del acto administrativo se clasifica en normales y anormales

Dentro de los normales se encuentran

- A) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la administración, la realización de todos los actos necesarios;
- B) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- C) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en si mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos
- D) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos en que tenga plazo, vgr licencias, permisos temporales, concesiones, etc

Medios anormales:

- A) Revocación administrativa.
- B) Rescisión
- C) Prescripción.
- D) Caducidad.
- E) Término y condición.
- F) Renuncia de derechos.
- G) Irregularidades e ineficacia en el acto administrativo, y

H) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.”

119

La diferencia que existe entre los medios normales y los anormales para al extinción del acto administrativo, consiste en que en los primeros, el acto administrativo se cumple y por consiguiente se extingue por la realización del objeto para el cual fue creado. En el segundo, no cumplen con el contenido del acto, y bien pueden modificarlo, impidiendo su realización o bien hacer ineficaz el acto administrativo.

A) La revocación administrativa.- En materia procesal, es un recurso en favor de las partes en un proceso, a efecto de que el órgano jurisdiccional revoque o modifique un auto de tramite no apelable a diferencia de la revocación administrativa, el cual es un acto exclusivo de la autoridad administrativa que emitió el acto, por lo que es un acto unilateral donde no intervienen los particulares, este medio tiene como finalidad dejar sin efectos, ya fuese en forma parcial o en forma total con un acto administrativo.

Respecto a la Revocación del Acto Administrativo, el jurista Miguel Galindo Camacho nos comenta que las características de esta forma de extinción del acto administrativo son las siguientes:

A) Es una decisión unilateral de la voluntad administrativa.

B) Representa el retiro de un acto anterior válido y eficaz; es, en consecuencia, la extinción del acto revocado.

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 756

C) Es constitutiva y no declarativa. No tiene efectos retroactivos

D) Tiene como origen razones de carácter político, social o histórico, o se presenta como una sanción." <sup>120</sup>

B) La rescisión.- Este vocablo jurídico consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato para dar por terminada su relación jurídica basada en el incumplimiento de la otra; por lo que respecta a la materia administrativa, esta tiene lugar cuando el acto administrativo reviste las características de un contrato o convenio.

C) La prescripción.- Opera por el simple transcurso del tiempo extinguiendo derechos y obligaciones en materia administrativa, la prescripción se encuentra señalada en las leyes según el caso en concreto.

D) La caducidad.- Se da por la falta de cumplimiento de los requisitos previamente establecido en la ley, o bien en el acto administrativo, esto es que en la caducidad se requiere realizar determinados actos para preservar el derecho.

E) El término y la condición.- El primero es un lapso determinado de tiempo para la realización del acto y el segundo consiste en hechos futuros de realización incierta, de los que depende el nacimiento o la extinción de una obligación o derecho.

F) La renuncia de derechos.- Es la facultad que tiene el individuo a efecto de renunciar a ciertos derechos, en materia administrativa también puede ser otra forma de extinguir el acto administrativo, pero para que éste opere, se tienen que observar las siguientes circunstancias:

---

<sup>120</sup> GALINDO CAMACHO MIGUEL.- Ob. Cit. - Pág. 227

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o de efectos inmediatos, que estos no se hayan realizado
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos renunciables pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto a los efectos de la renuncia.

G) Las irregularidades e ineficacias del acto administrativo.- Esta forma de extinción, se refiere a lo que en materia civil conocemos como la nulidad y la inexistencia, teoría con la que no esta del todo de acuerdo Acosta Romero, considerando que en materia administrativa debe existir una teoría propia que estudie las irregularidades e ineficacia de los actos administrativos, y que tenga por consecuencia la declaración de su nulidad o invalidez, propone en virtud de que la legislación administrativa es muy cambiante y hay dispersión enorme de criterios y de situaciones que se prevén como nulas

Así también, considera que en Derecho Administrativo, no debe hablarse de la inexistencia, salvo cuando no exista ninguno de los elementos que conforman el acto administrativo

H) La extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo - Esta última forma de extinción del acto administrativo consiste en la resolución dictada por tribunales administrativos y los tribunales en materia de amparo en las que determina la anulación o la ineficacia del acto administrativo. Cabe hacer mención, que estos tribunales no solo determinan la anulación o ineficiencia del acto administrativo, sino también estudian la legalidad e inconstitucionalidad del mismo.

Para el doctor Gabino Fraga, "la inexistencia de un acto administrativo puede producirse en los siguientes casos:

a) cuando falta la voluntad; b) cuando falta el objeto; c) cuando falta la competencia para la realización del acto y d) cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto."<sup>123</sup>

Un acto administrativo que no ha reunido todos sus elementos para ser perfectamente válido, no es motivo para no considerarlo acto administrativo y para hablar de la extinción de este acto administrativo inválido se tiene que recurrir al término utilizado por el doctor Gabino Fraga de anulación, a diferencia de la revocación que procede respecto de actos exclusivamente válidos.

<sup>123</sup> FRAGA, GABINO - Ob. Cit - Pág. 293.

## CAPITULO TERCERO.

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

#### 1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Antes de proceder a la definición de lo que se entiende por administración pública, se hace necesario hablar de lo que significa la palabra administrar, es así que tenemos: "la palabra administración viene del latín *administratio* que significa acción de administrar. Y el término "administrar" esta compuesto por *ad* y *ministrare* que significan conjuntamente "servir", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir." <sup>124</sup>

El tratadista Narciso Sánchez Gómez, nos dice que "la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que llevan como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo, sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes legislativo y judicial por que su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida " <sup>125</sup>

Asimismo, refiere que la administración pública es una ciencia, es técnica y es un arte: ciencia en virtud de contar con sus propios principios doctrinales, campo de acción práctico que van encaminados al ser humano, en la obtención de diversas

<sup>124</sup> SANCHEZ GOMEZ NARCISO - Primer Curso de Derecho Administrativo Edit. Porrúa Pág. 73 México, 1998

<sup>125</sup> Idem. Pág. 74

metas como la paz. La tranquilidad, la seguridad, el orden público y la obtención en forma sistemática de satisfactores, técnica en virtud de contar con reglas específicas para que lo deseado se cumpla en sus términos propuestos enseñándonos a hacer bien las cosas y arte porque para poder llevar a cabo el ejercicio de la administración pública se requiere de la destreza y habilidad considerando a esta como la ley hecha realidad objetiva.

"Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del poder ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa." <sup>125</sup>

De la definición antes vertida la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, el orgánico, que se refiere propiamente al órgano o conjunto de órganos que desarrollan la actividad administrativa, y el formal o material, el cual podemos entender, como la actividad que propiamente desempeña el órgano o conjunto de órganos. Así también se suele identificar a la función administrativa con la prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

La aparición de la administración pública se da desde que el hombre se organiza en grupos o mejor dicho en sociedad, con una autoridad que se encarga de regir las actividades del resto del grupo para satisfacer las necesidades colectivas.

Vicente Santamaría de Paredes, nos dice que "la palabra administración no solo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad

---

<sup>125</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO.-Ob. cit. Pág. 62.

que administra, y políticamente hablando, el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el poder ejecutivo." <sup>127</sup>

Jiménez Castro dice que "la administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr." <sup>128</sup>

Según los tratadistas del Derecho Administrativo, la administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, aseveración con la que estamos de acuerdo, ya que ésta es la parte medular y de equilibrio para procurar los satisfactores necesarios tendientes al beneficio de la colectividad, y dicha actividad se encuentra regida por el órgano estatal, y surge como ya lo hemos apuntado, desde que el hombre decide agruparse.

La administración pública ha existido desde los tiempos más lejanos y estas estructuras se han presentado en Egipto con el Manual de Jerarquía, en China con el Manual de organización y Gobierno, así como también en Grecia, Roma, en la Edad Media y el Renacimiento, también se establecieron estructuras administrativas públicas, todas ellas adquiriendo peculiaridades propias del lugar, pero siempre extendiendo su actividad tal y como lo podemos observar en la actualidad en que la administración pública amplía su estructura y cometidos, lo que se ha visto influenciado por el aumento de población, avance tecnológico y científico.

---

<sup>127</sup> SANTAMARIA DE PAREDES VICENTE, citado por Jorge Fernández Ruiz - Derecho Administrativo. Edit. UNAM. Pág. 17. México 1997.

<sup>128</sup> JIMENEZ DE CASTRO, citado por Narciso Sánchez Gómez. - Ob. Cit. Pág. 73.

La administración pública en la época moderna ha adquirido nuevos matices con la finalidad de buscar metas de progreso y bienestar, tal es el caso de que en la actualidad podemos hablar de la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público estructuras administrativas a las que James W. Landis entre otros, denomina como "un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder."<sup>129</sup>

A continuación señalamos las diferentes concepciones que hay sobre la administración pública:

1.- Concepción jurídica.- ésta surge en Europa, principalmente en la escuela administrativa alemana, la que encuentra su respaldo en el estado de Derecho, procurando un equilibrio de poderes públicos.

2.- Concepción de productividad.- la podemos observar en los Estados Unidos y tiene su sustento en las empresas privadas, como respaldo de la administración pública.

3.- Concepción burocrática.- ésta es retomada de las ideas de Max Weber, considerando a la burocracia como el elemento primordial del progreso social, y por consiguiente un factor importante en la administración pública.

4.- Concepción política.- ésta idea de la administración pública discrepa de todo lo anterior, en virtud de que la actividad administrativa se tiene que adaptar al hecho en concreto.

---

<sup>129</sup> JAMES W LANDIS, citado por Acosta Romero.- Ob. Cit. Pág. 116.

5.- Concepción psicológica.- se basa en el estudio que debe llevar a cabo la administración pública del ser humano, con la finalidad de adecuar las necesidades cambiantes de la sociedad a la actividad administrativa.

6.- Concepción integral.- ésta última sustentada por don Miguel Acosta Romero, que dice "el tomar en cuenta un factor administrativo como lo es la política, la sociedad o la burocracia, nos da una visión incompleta de la moderna administración pública; por ello tendremos que estudiarla desde varios puntos de vista." <sup>130</sup>.

La administración pública se define como "la parte de los órganos del Estado que dependen, directa, o indirectamente, del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos." <sup>131</sup>

Para el doctor Gabino Fraga, la función administrativa desde un punto de vista intrínseco es "la que el estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." <sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 117.

<sup>131</sup> Idem.

<sup>132</sup> FRAGA GABINO.- Ob. Cit. Pág. 63

Por su parte, don Andrés Serra Rojas, expresa que "el concepto de administración pública se relaciona con las actividades del sector público. Es un término que reviste sentidos diversos, siendo los más generales los siguientes:

a) La administración en su sentido material u objetivo alude a la actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa.

b) La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.

c) La administración pública va más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo."<sup>133</sup>

El doctor Jorge Fernández Ruiz, nos dice que "la administración pública, según se ha dicho, es parte del poder ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad, ...."en el fondo la mayoría de las definiciones formuladas respecto de la administración pública subyace la idea de que se trata de una - no de toda - actividad del poder ejecutivo o de una estructura inserta en él..."<sup>134</sup>

Es cierto que la administración pública es parte de la estructura del poder ejecutivo y es un poder que tiene el estado como en su momento lo aseveró el profesor Massimo Severo Giannini. En este sentido también consideramos

<sup>133</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS - Ob. Cit. Pág. 79

<sup>134</sup> FERNANDEZ RUIZ JORGE, Ob. Cit., Pág. 17.

conveniente hacer alusión al comentario que don Gabino Fraga nos hace en el sentido de que "para poder precisar conceptos, creemos necesario indicar que el poder ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como gobierno o poder político y como poder administrativo."<sup>135</sup>

El comentario anterior nos resulta certero, ya que efectivamente el poder político separa al ejecutivo de los otros dos poderes en que se divide la soberanía y con el poder administrativo se lleva a cabo la manipulación y ejecución de la ley que le compete al poder ejecutivo.

## **2.- EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El Derecho como regulador de las relaciones entre los seres humanos y éstos con el Estado, tiene por necesidad ir cambiando día a día de acuerdo a las exigencias de la sociedad, y como lo hemos aprehendido el Derecho es una ciencia que nunca se mantiene estática y siempre está en una constante evolución, la administración pública como una rama del derecho no es la excepción, y siendo esta la parte más dinámica se ha revolucionado a pasos agigantados por los constantes cambios económicos, sociológicos, culturales, políticos, religiosos, científicos, etc., es así que la administración pública no es la misma que existe actualmente con la de hace diez años, en este sentido el doctor Miguel Acosta Romero nos dice que en México, esta tendencia se aprecia de la siguiente manera en el siglo pasado y recién lograda la independencia, fueron cuatro secretarías, que aumentaron a ocho a fines del siglo

<sup>135</sup> FRAGA GABINO - Ob. Cit. Pág. 65

Después de la Revolución de 1917, el número de secretarías y Departamentos de Estado varió entre 12 y 16, en 1993, existen 17 Secretarías y un sólo Departamento en 1925, se crearon 3 paraestatales: el Banco de México, la Comisión Bancaria y la Dirección General de Pensiones (hoy ISSSTE); en 1930, existían 16, en 1940, su número se elevó a 71; en 1950, aumentaron a 151, para 1960, eran 262; en 1970, 600; y al terminar 1980 más de 1000

A partir de 1982 el Estado Mexicano sigue una política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de entidades paraestatales, de tal forma que en el mes de abril de 1993, aunque no existen datos precisos, el llamado sector paraestatal se reduce a cerca de 268 entidades

"En México, de 206 entidades paraestatales existentes en el ámbito federal en 1962, la fiebre intervencionista las hizo llegar a mediados de 1982 a 742, y al final del mismo año, con la estatización de la banca, a 1155, lo que da la idea de la desenfrenada creación de organismos descentralizados, instituciones y sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, en muchas ocasiones producto de la improvisación y del presidencialismo autoritario."<sup>136</sup>

Como podemos observar la administración pública por necesidades de carácter técnico y de operación tiende a aumentar o disminuir el número de dependencias que tiene a su mando, con la finalidad de poder atender todos los rubros que detenta para proporcionar los satisfactores que reclama la sociedad, y sin esta atribución legal con que cuenta el poder ejecutivo resultaría imposible que pudiese atender todas las actividades a desarrollar por lo que cuenta con un gran

<sup>136</sup> FERNANDEZ RUIZ JORGE, Ob. Cit. Pág. 7

cuerpo de elementos administrativos, que se dan en los tres niveles que ya hemos referido Federal, Local y Municipal.

La Administración Pública en sus tres niveles se encuentra regulada por todo un cuerpo legal, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Leyes orgánicas y Reglamentarias, Reglamentos interiores, Reglamentos de organización de métodos, circulares y acuerdos.

En virtud de que el presente trabajo de investigación es referente al ámbito municipal, hablar de la Administración Pública en su totalidad resultaría demasiado extenso, por lo que solo citaremos algunos puntos de la Administración pública Federal, es así que el artículo 90 de la Constitución General de la república, establece que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Federal Centralizada se encuentra integrada de conformidad con el artículo primero de la Ley Orgánica: el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

De acuerdo al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias del ejecutivo federal centralizados son:

- 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 del 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.

El artículo 3 del ordenamiento legal antes invocado, refiere cuales son los organismos e instituciones paraestatales que auxilian al Ejecutivo en la Administración Pública Federal y son:

1.- Organismo descentralizados

2 - Empresas de participación Estatal. Instituciones nacionales de Crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas

3 - Fideicomisos

A partir del año de 1985 se suscitó un fenómeno en nuestro país; con la disminución de las empresas de participación estatal, se da también la privatización de la banca en 1992, como resultado de la Reforma del Artículo 28 constitucional.

El doctor Miguel Acosta Romero nos dice que "La Administración Pública puede ser apreciada desde los tres niveles de gobierno:

I. FEDERAL.

- 1.- Presidente y Presidencia de la República.
- 2.- Secretarios de Estado y Secretarías de Estado
- 3.- Departamentos Administrativos y Jefes de departamentos.
- 4.- Gobierno del Distrito Federal y Gobernador del Distrito Federal.
- 5.- Procuraduría general de la República y procurador.
- 6.- Organismos Desconcentrados.
- 7.- Organismos Descentralizados.
- 8.- Empresas Pública y Sociedades Mercantiles de Estado.
- 9.- Sociedades Nacionales de Crédito.
- 10.- Fideicomisos públicos.

II.- LOCAL.

- 1.- Gobernador.
- 2.- Secretario General de Gobierno.
- 3.- Oficial Mayor.
- 4.- Tesorero.
- 5.- Procurador de Justicia y Ministerio Público.
- 6.- Secretarías, Direcciones o Departamentos.
- 7.- Organismos Desconcentrados.
- 8.- Organismos Descentralizados.
- 9.- Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales.
- 10.- Fideicomisos Públicos.

III.- MUNICIPAL.

- 1.- Ayuntamiento.

- 2.- Presidente Municipal.
- 3.- Síndicos y Regidores Por Materia.
- 4.- Tesorería Municipal.
- 5.-Organismos Descentralizados.
- 6.- Empresas Paramunicipales.
- 7.- Fideicomisos Públicos Municipales." <sup>137</sup>

Respecto a los niveles Local y Municipal y que forman parte medular de nuestro trabajo de investigación los comentaremos de una forma más extensa y específica en el capítulo siguiente.

El doctor Gabino Fraga nos enseña que las formas existentes que dan unidad a la Administración Pública son: La Centralización, la desconcentración y la descentralización, agregando a estas formas las empresas de participación estatal.

Cabe hacer mención de lo que se ha dado en llamar la modernización del Estado, a lo que don Miguel Acosta Romero suele llamar redimensionamiento del Estado, que este fenómeno no es particular de una época, de un gobernante o de un país específico y dice "que más bien corresponde al principio dinámico de cambio de las sociedades humanas en busca del mejoramiento de la eficiencia estatal, y el ajuste del Estado a nuevas circunstancias de la sociedad." <sup>138</sup>

En este orden de ideas, como precedente de la modernización o redimensionamiento del Estado tenemos lo que se denominó la reforma administrativa, misma que se dió con gran auge en 1985, y que tuvo como objetivo la

<sup>137</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. Cit. Págs. 147 y 148.

<sup>138</sup> Idem. Págs. 353 y 354

reducción de un gran número de unidades administrativas, dependientes de las Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y Departamento del Distrito Federal. Agregando que los lineamientos a seguir por la llamada modernización del Estado son:

1. Transferencia de los poderes a las provincias, regiones o entidades federativas, y municipios o comunas.
2. Reducción del aparato estatal central.
3. Privatización de empresas públicas.
4. Reducción de los trabajadores que prestan sus servicios al estado y de sus prestaciones, para reducir subsidios y abatir déficit presupuestario y búsqueda de mayor eficiencia, eficacia, pertinencia y productividad en los servicios públicos.
5. Cambio legislativo profundo.

Narciso Sánchez Gómez nos dice que "La política es la causa originaria, la disciplina madre, la razón de ser y el hilo conductor de la Administración Pública; porque sus ingredientes medulares parten de las ideas políticas, pues en estas se apoyan los planes generales y especiales de gobierno, para hacerlos realidad con la actuación diaria de la Administración Pública; además, los cambios y la actualización de la misma materia son el resultado de la actuación política de los gobernantes, en sí, debe ser en congruencia con las aspiraciones, idiosincrasia o demandas de la comunidad" - agregando - La Administración Pública utiliza los elementos tradicionales de la ciencia económica: tierra, trabajo, capital y organización, "redistribuyéndose" en el elemento humano" <sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> SANCHEZ GOMEZ NARCISO - Ob. Cit. Pags. 82 y 84

Como podemos observar en el desarrollo de este punto, los señalamientos que nos hacen los diversos tratadistas y por las condiciones actuales que imperan en el país, la Administración Pública ha tenido la necesidad de adecuarse a los tiempos actuales, considerando desde un particular punto de vista como elementos internos de evolución de la Administración Pública, el crecimiento demográfico, la situación económica, y tal vez como un elemento sustancial el aspecto político por el que se transita en nuestro país en aras de la credibilidad de una democracia más abierta que enarbole las justas demandas de una sociedad que reclama sus legítimos derechos.

### **3.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU IMPORTANCIA.**

Existen apreciaciones diferentes por los tratadistas del Derecho Administrativo, en lo que se refiere a las formas de organización de la Administración Pública y tenemos que:

Para el doctor Serra Rojas, desde el ámbito federal la Administración Pública se divide en dos grandes ramas La Centralización y la Paraestatal.

El doctor Jorge Fernández Ruiz, nos comenta que la organización administrativa es la herramienta con que cuenta el Derecho Administrativo, a efecto de poder llevar acabo el desarrollo de su actividad y que las principales formas de su organización administrativa son tres a saber:

- 1 - LA CENTRALIZACIÓN.
- 2 - LA DESCENTRALIZACIÓN.
- 3 - LA DESCONCENTRACIÓN.

Por otra parte los tratadistas Miguel Acosta Romero, Gabino Fraga y Narciso Sánchez Gómez, coinciden aseverando de las formas de organización administrativa tradicionales son las tres anteriormente mencionadas, agregando una cuarta que son Las Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado, existiendo variación por lo que respecta a la terminología empleada, pero en esencia es coincidente su apreciación misma que adoptamos como propia.

Don Miguel Acosta Romero, refiere que estas formas de organización administrativa suelen tener variantes e inclusive en otras esferas como la municipal, se han ensayado otras formas, lo anterior por las necesidades tan cambiantes de la sociedad, que obligan al Estado a llevar a cabo dichas variantes, correspondiéndole al Derecho establecer el marco jurídico sobre el cual deben de actuar.

El vocablo organizar quiere decir "ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo." <sup>140</sup>

La organización dentro de la Administración Pública es indispensable, como lo es para toda actividad que desarrolla el Estado, la organización que debe darse de forma ordenada y sistemáticamente a efecto de poder cumplir con prontitud y eficacia las tareas a desarrollar por la Administración Pública, lo que trae como resultado la evolución de ésta para responder a las necesidades del país.

La organización administrativa "Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para

<sup>140</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 120

lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad propia de la administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."<sup>141</sup>

La Administración Pública Federal está conformada por dos partes, la Central y la Paraestatal; y como ya lo apuntamos anteriormente la primera comprende las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República, dándoles la denominación de dependencias. La segunda se encuentra integrada por Unidades Administrativas que formalmente están integradas dentro de la Administración Pública.

"Históricamente se ha considerado a la Centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de tal manera que esas unidades tiene responsabilidad político-administrativa, frente al Jefe de Estado y frente a los Gobernadores en el caso de los Estados de la Federación y constituyen una unidad de decisión, mando y ejecución."<sup>142</sup>

Respecto a lo asentado en líneas anteriores, si bien es cierto la Administración Centralizada depende del titular del Ejecutivo y tiene una responsabilidad político-administrativa, también es cierto que su actividad deberá ser siempre tendiente en procurar que sus directrices se encaminen a fortalecer la actividad estatal, en beneficio de la sociedad buscando su desarrollo, por lo que consideramos que en la actualidad no solamente podemos hablar de una responsabilidad político-administrativa frente al Jefe de Estado sino también de una responsabilidad frente a la sociedad, puesto que los intereses que representa son de todo el conglomerado.

<sup>141</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. Cit. Pág. 122

<sup>142</sup> Ídem, Pág. 125

Para el doctor Gabino Fraga "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública." <sup>143</sup>

Para el doctor Acosta Romero la centralización administrativa "Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución." <sup>144</sup>

Esta forma de organización administrativa establece una unidad y a su vez un orden de jerarquía a partir del Presidente de la República, asimismo se da una coordinación entre los órganos que la componen; Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República y una subordinación en cada una de estas dependencias. La centralización del Estado se desarrolla desde dos puntos de vista; el político y el administrativo, desde el ámbito político le sirve para establecer la unidad de derecho, estructurando al Estado en forma unitaria o centralista; respecto al campo administrativo crea la uniformidad para la aplicación de la ley, en la prestación de servicios y orientando la organización administrativa.

Según Fernández Ruiz en la centralización administrativa, los órganos periféricos carecen de poder de decisión y por regla general los asuntos administrativos son despachados por los órganos centrales y cuando toman alguna

---

<sup>143</sup> FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. Trigésima sexta edición. México 1997. Pág. 165.

<sup>144</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 126.

determinación los periféricos, el central en su carácter de órgano jerárquico superior tiene la facultad de revocar tal resolución. Agregando que con la centralización se dan ventajas de beneficio de dirección, de impulsión y de acción, lo que redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte, y como desventajas la lejanía para con el gobernador cayendo en el burocratismo y bromoso trámite administrativo. Asimismo que dentro de la centralización administrativa el órgano central y en su calidad de superior jerárquico, con sus subalternos tiene facultades para organizarlos, mandarlos, supervisarlos y removerlos, por lo que cuenta con el ejercicio del poder, el que es clasificado de la siguiente forma:

1.- Poder de nombramiento.- En primer lugar corresponde al titular del ejecutivo, para la designación de sus colaboradores, delegando también tal poder a otros órganos inferiores, con las restricciones que la propia ley señala.

2.- Poder de mando.- El órgano superior establece la mecánica a seguir por sus subordinados, ya de manera verbal o escrita, existiendo una obligación de obediencia para con el superior.

3.- Poder de decisión.- En este el órgano central cuenta con la facultad de tomar determinaciones y resolver lo que a su criterio sea más conveniente para un mejor desarrollo de la Administración Pública.

4.- Poder de vigilancia.- El órgano superior puede y debe llevar a cabo la supervisión y vigilancia de la actividad desarrollada por los órganos inferiores, lo que le permite en caso de existir responsabilidad alguna la sanción procedente.

5.- Poder disciplinario - Este se encuentra íntimamente ligado con el de vigilancia y de revisión, para el caso de existir desde el punto de vista administrativo acciones u omisiones en perjuicio de la Administración Pública, respecto a la actividad desarrollada por el órgano inferior.

6.- Poder de revisión - Facultad con que cuenta el órgano superior para revisar la actuación del inferior y en casos procedentes pueda llevar a cabo, la suspensión, modificación, anulación o bien confirmación de la resolución emitida en los actos administrativos desarrollados en ejercicio de sus funciones

7.- Poder para la resolución de conflictos de competencia - Este último poder de la Administración Pública centralizada tiene como objetivo que el órgano superior en caso de existir conflicto respecto a que órgano deberá conocer de un asunto determinado, se encuentra facultado para determinar la competencia, evitándose con esto la parálisis de la Administración Pública.

Por otra parte respecto a la administración Pública Federal centralizada, encontramos una forma esquemática del orden jerárquico que hay en una secretaría de Estado:

SECRETARIO DE ESTADO  
SUBSECRETARIOS.  
OFICIAL MAYOR  
CONTRALOR INTERNO  
COORDINADORES GENERALES  
DIRECTORES GENERALES  
SUBDIRECTORES GENERALES.  
DIRECTORES DE AREA.

SUBDIRECTORES.  
JEFES DE DEPARTAMENTO.  
SUBJEFES DE DEPARTAMENTO.  
JEFES DE OFICINA.  
SUBJEFES DE OFICINA.  
JEFES DE SECCIÓN.  
JEFES DE MESA

La segunda forma de organización administrativa, es decir, la descentralización administrativa, "alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hayan en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía, respecto del centro."<sup>145</sup>

En este sentido "la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin dejar de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder."<sup>146</sup>

Según don Gabino Fraga la descentralización administrativa ha tenido lugar a tres propósitos fundamentales del Estado y consisten en dar la credibilidad a las ideas democráticas de nuestro tiempo procurando una mayor eficacia de los intereses locales; por la naturaleza de los actos que desarrolla la Administración Pública, requiriendo de una técnica industrial o bien comercial, y por último a

<sup>145</sup> FERNANDEZ RUIZ JORGE - Ob. Cit. Pág. 35

<sup>146</sup> FRAGA GABINO - Ob. Cit. Pág. 198

efecto de que la Administración Pública se vea en la necesidad de descargar algunas de sus actividades. Por lo que encarga a otros organismos facultades de consulta, de decisión o ejecución, luego entonces concluye que en base a estos tres principios la descentralización adopta tres modalidades a saber:

- "a) Descentralización por servicio;
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región." <sup>147</sup>

La descentralización administrativa "es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad jurídica.
  - b) Patrimonio propio.
  - c) Régimen jurídico propio." <sup>148</sup>

De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprenden las características con que cuentan los organismos públicos descentralizados, a los cuales nos hace alusión don Miguel Acosta Romero y son:

"1.- Son creados invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del ejecutivo.

---

<sup>147</sup> FRAGA GABINO.- Ob. Cit Idem. Pág. 199.

<sup>148</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 475

- 2 - Tiene régimen jurídico propio
- 3 - Tiene personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4 - Denominación.
- 5 - La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial
- 6 - Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7 - Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8 - Cuentan con un patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10 - Finalidad.
- 11 - Régimen fiscal <sup>149</sup>

La desconcentración administrativa como tercer forma de organización para don Gabino Fraga "consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente" <sup>150</sup>

Para don Miguel Acosta Romero la desconcentración administrativa consiste en desintegrar la unidad de administración y separarla del centro " agregando que " en el Derecho Mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdos; sin determinarse por que motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal" <sup>151</sup>

ACOSTA ROMERO MIGUEL - Ob. Cit. Pág. 475

FRAGA GABINO - Ob. Cit. Pág. 465

ACOSTA ROMERO MIGUEL - Ob. Cit. Pág. 414

Asimismo respecto a lo anterior el tratadista aludido nos dice que cuando se crean organismos desconcentrados con el carácter de autoridad con el poder de decisión, ejecución y obligaciones de aplicación, y observancia a los gobernados, debe de hacerse por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión y nunca por decretos, acuerdos, y menos reglamentos internos de las secretarías de estado.

Según Elba Barreiros Mancilla las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible , ahorra tiempo a los órganos y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el órgano desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos.
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.”<sup>152</sup>

La diferencia existente entre la centralización y la desconcentración administrativa la podemos observar, en el sentido de la jerarquía definida que hay de la centralización y por ende también en el manejo de ingresos y egresos del Estado, con lo que se retarda la prestación de servicios, a diferencia de la desconcentración que no se tiene que recurrir al órgano superior salvo casos excepcionales, con lo que se procura que la administración sea más ágil.

---

<sup>152</sup> BARREIROS MANCILLA ELBA.- citado por Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 420-421.

Las características con que cuentan los organismos desconcentrados desde el punto de vista del doctor Acosta Romero son las siguientes.

- a) Son creados por una ley o reglamento
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la federación, aunque también puede tener patrimonio propio
- e) Las decisiones mas importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate
- j) En ocasiones tiene personalidad propia " 153

Y como afirma Hector Alejandro González "con la descentralización se comparte el poder; con la desconcentración el poder central no lo comparte, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren los servicios " 154

Para la gran mayoría de los tratadistas del Derecho Administrativo, la desconcentración administrativa presenta variantes, y desde el punto de vista del doctor Jorge Fernández Ruiz sobresalen dos a saber: La vertical, también conocida

" ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 422

" GONZÁLEZ HECTOR ALEJANDRO - citado por Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 423

como interna o por materia y la horizontal que algunos otros la denominan periférica o territorial.

La vertical.- Consiste en la transmisión del poder de un órgano superior a otro inferior, integrantes ambos de una misma esfera de competencia.

La horizontal.- La que crea organismos con el mismo nivel de jerarquía para que actúen en un territorio determinado.

Por último respecto a la cuarta forma de organización administrativa, como son las Sociedades Mercantiles, y Empresas del Estado, el doctor Gabino Fraga dice que es "una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país." <sup>155</sup>

Para el doctor Acosta Romero "son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, alguna entidad federativa o los Municipios, y los individuos particulares; hay quienes afirman que son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común." <sup>156</sup>

Desde un punto de vista económico, en virtud de que toda empresa se encuentra ligado a éste. Por empresa pública podemos entender " conjunción de los dos factores de la producción para obtener bienes y servicios, que el Estado

---

<sup>155</sup> FRAGA GABINO.- Ob. Cit. Pág. 165

<sup>156</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 503.

considera en su momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas" <sup>157</sup>

De la anterior definición se desprenden las características con las que cuenta la empresa pública a saber:

- a) Que sea el Estado el órgano rector para el funcionamiento de la empresa así como de las condiciones de trabajo.
- b) Que el objetivo primordial sea la satisfacción de bienes y servicios, y no necesariamente obtener un lucro
- c) Que la actividad la regule el Estado
- d) Esta se encuentra regulada por normas de carácter público y privado.

Este tipo de empresa también se les llama empresas de economía mixta, toda vez que se conjugan capital privado y público.

Podemos concluir que la administración pública como una parte medular del Estado, y como eje motriz en el desempeño de la actividad que desarrolla, se ve obligado a implementar estrategias necesarias dentro de un marco de normatividad, para su buen funcionamiento, por lo que se presenta con la diversidad de su organización, y no podemos descartar que en lo futuro pudiese implementar alguna otra forma que satisfaga sus necesidades, para cumplir sus objetivos, asegurándose con esto un estado de Derecho que cumpla con la armonía homogénea en todos sus aspectos, lo que debe de imperar en toda sociedad, tratando de superar el rezago en el que se encuentran muchos sectores de la población, reconociendo que la labor del Estado es ardua, complicada y que requiere de todos los mecanismos posibles para avanzar en los actuales tiempos de modernidad, también queremos

comentar respecto al individuo como tal, el encontrarse en el desempeño de su actividad pública, se hace necesaria su profesionalización, con el animo de que su labor pueda resultar de mayor eficacia, refiriéndonos de manera general a toda la Administración Pública y de forma específica a la esfera municipal, en esencia por lo que respecta a la "Impartición de Justicia Administrativa" en Ciudad Nezahualcoyotl, tema toral de nuestro trabajo de investigación.

#### **4.- ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Respecto a la actividad de la Administración Pública don Miguel Acosta Romero nos comenta que ésta, en base a la doctrina se encuentra muy vinculada con términos que maneja el Derecho Administrativo, para establecer las actividades del Estado como son: atribuciones, cometidos, funciones actos y poder jurídico, de los cuales ya hablamos en el capítulo respectivo a la actividad y función del Estado. Luego entonces la actividad del Estado es la forma genérica englobando en todo su conjunto la actividad estatal, independientemente del órgano o poder que lleve a cabo la actividad. Las atribuciones y cometidos son el género específico, particularizando la actividad de los órganos del Estado, teniendo su marco de actuación dentro de la norma jurídica, así como por las ideas de los gobernantes.

El tratadista antes mencionado, en base a la diversidad de cometidos y servicios que presta el estado, nos hace una clasificación de los mismos, así como también jerarquiza por sectores la actividad de la Administración Pública de la forma siguiente:

"1.- Cometidos o servicios esenciales, producto de la historia serian: defensa, para garantizar la integridad del Estado, seguridad interior, hacienda, justicia y relaciones exteriores.

2 - Servicios públicos en estricto sentido, en principio estatales, pero susceptibles de otorgarse en concesión a particulares:

- a) Suministro de agua potable.
- b) De energía eléctrica.
- c) Alcantarillado.
- d) Transporte.
- e) Mercados, rastros, etc.

3.- Servicios sociales: salubridad, asistencia, y seguridad social en todas las áreas.

4 - Servicios económicos: explotación de hidrocarburos, energía eléctrica, energía nuclear, industrialización de áreas básicas, infraestructura, etc.

5 - Actividades que en épocas anteriores se consideraban, privadas, pero que el Estado ha ido absorbiendo en su esfera: industria básica, comercio, banca, etc.

6.- Dominios concurrentes: educativas, sanitarias, comercio e industria.

7 - Actividades privadas autorizadas: profesiones, notarias y corredurías públicas, agencias aduanales, cámaras y confederaciones de comercio y de industria, etc.<sup>158</sup>

Sectores de la actividad de la Administración Pública.

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

2.- La relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía

<sup>158</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. Cit. Pág. 700

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

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

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

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

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

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

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

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

11 - La actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos " 159

Al ser la Administración Pública, la parte más dinámica del Estado, la anterior clasificación puede ampliar o bien reducir esos campos de acción, agregándose que la administración pública no solamente realiza actos jurídicos, sino también lleva a cabo actos materiales, los primeros crean consecuencias de derecho y los segundos no traen aparejado ningún efecto jurídico aunque si pueden ser consecuencia de estos

La Administración Pública se puede clasificar en cuatro grupos como son:

**PRIMERO**

La reglamentación, la vigilancia y el control.

**SEGUNDO**

La ayuda a la iniciativa privada y a empresas privadas de interés colectivo.

**TERCERO**

La creación y gestión de servicios públicos.

**CUARTO**

Lo contencioso administrativo.

Renato Alessi, también clasifica en cuatro la actividad de la Administración Pública a saber:

- 1 - La organización objetiva y subjetiva del órgano administrativo.
- 2 - La obtención de elementos esenciales para la operación y funcionamiento del aparato estatal.
- 3 - Garantía del orden jurídico, seguridad interna de la sociedad y seguridad externa del Estado
- 4 - Utilidad a la población en el orden jurídico y económico social.

Por su parte otro sector de la doctrina clasifica en cuatro las actividades de la Administración Pública, teoría que entre otros se encuentra sustentada por don Andrés Serra Rojas, división que compartimos:

- 1 - Policía
- 2 - Fomento
- 3 - Servicio público
- 4 - Gestión económica.

1.- Policía en una de sus acepciones "se interpreta como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público en un Estado, en otro sentido, cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las ordenes de las autoridades: esta palabra proviene de la voz latina **politia** que a su vez deriva de la griega **politeia**, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado." <sup>160</sup>

Según los tratadistas del Derecho Administrativo el término policía dentro del ámbito jurídico se empieza a usar a principios del siglo XV dentro de las ordenanzas reales de 1403, pero que este vocablo adquiere mayor auge en Alemania a fines del siglo XV donde según el tratadista Fritz Fleiner se habla de "polizei". En sus principios el término policía se refiere a la ciudad y su gobierno, con posterioridad dentro del Estado absolutista se amplía su función, refiriéndose a todo aquello inherente al gobierno interior de la entidad política en el derecho de policía emitido por el monarca, y como asevera José Antonio García Trevijano Fos: "El ius politiae venía a significar todo el conjunto de reglas referentes a la vida social y comunitaria..." <sup>161</sup>

Ya en el Estado liberal, el término policía solamente se concretaba a garantizar la tranquilidad y el orden público, en el Estado intervencionista amplía sus funciones respecto a salubridad, moralidad, orden público, económico y político, teniendo como característica la utilización de medidas coactivas, con la intención de limitar los derechos y obligaciones del particular, en beneficio del interés general.

Para el doctor Andrés Serra Rojas "el régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar

<sup>160</sup> FERNANDEZ RUIZ JORGE - Ob. Cit. Pág. 79

<sup>161</sup> GARCIA TREVIJANO FOS JOSÉ ANTONIO - citado por Jorge Fernandez Ruiz - Ob. Cit. Pág. 80

la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una utilidad pública." <sup>162</sup>

El tratadista Rafael Bielsa nos dice "Entiéndase por poder de policía la potestad jurídica de la Administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar social." <sup>163</sup>

Una vez hecha la mención del vocablo policía, se hace necesario hacer la diferenciación, puesto que por un lado se refiere al gendarme o agente de policía y por la otra que es la que más nos interesa referente a la actividad del gobierno, es decir que se trata del servidor público propiamente dicho, es así que una gran mayoría de la doctrina jurídica concibe al poder de policía "como un conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en áreas del interés general." <sup>164</sup>

Según Fernández Ruiz y una vez hecha alusión a la diferenciación del vocablo policía que desde el punto de vista es la que más nos interesa, es el poder jurídico que tiene el Estado, nos da una clasificación de la misma:

1.- Policía como corporación armada.- Que es el conjunto de fuerzas o cuerpos dedicados a la conservación del orden, vigilancia de la vía y lugares públicos, de ejecución material, preventivos en la comisión de delitos y faltas administrativas.

<sup>162</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS.- Ob. Cit. Pág. 438

<sup>163</sup> BIELSA RAFAEL, citado por Jorge Fernández Ruiz.- Ob. Cit. Pág. 81

<sup>164</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ JORGE.- Ob. Cit. Pág.81

2.- *Policía administrativa* - Que es aquella como lo manifestamos anteriormente es el poder que tiene el Estado, adoptando decisiones y limita la libertad y propiedad de los particulares.

Cabe hacer mención que dentro de ésta encuadra la facultad en imposiciones por faltas administrativas, (en el caso del Estado de México el ordenamiento legal aplicable lo es el Bando Municipal) también denominado como "Bando de policía y buen gobierno", existiendo aquí una facultad discrecional en la aplicación de la sanción, y que de forma común podemos hablar de una multa administrativa que es de carácter pecuniario o bien de arresto administrativo, consistente en la reclusión o privación de la libertad, el cual en ningún caso podrá exceder de 36 horas, tema que abordaremos con mayor amplitud en el capítulo respectivo.

3.- *Policías especiales*. - La cual es del mismo carácter que la anterior es decir administrativa, pero dada la ampliación de la actividad administrativa se hace necesaria la creación de estas policías especiales la que se subdivide en las siguientes:

- a) *Policía de Seguridad*.
- b) *Policía de cultos*.
- c) *Policía de la propiedad*
- d) *Policía de comercio*.
- e) *Policía sanitaria*

2.- El fomento, como otra actividad de la Administración Pública, es la que Luis Jordana de Pozas define como "la acción de la administración encaminada a proteger aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares

y que satisfacen las necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos." <sup>165</sup>

Luego entonces el fomento lo podemos entender como la decisión que toma la Administración Pública, para con el particular alentándolo o estimulándolo de manera objetiva y provechosa, la que reviste beneficios para la colectividad y se puede hablar de tres modalidades de fomento honoríficas, económica y jurídicas.

3.- Los servicios públicos.- Actividad que lleva a cabo la Administración Pública con la finalidad de procurar satisfactores de forma directa o indirecta (particulares) en provecho de la sociedad actividad que presta de una forma constante y uniforme

4.- La gestión económica.- Esta actividad la lleva a cabo con la finalidad de generarse recursos mediante actos en una calidad de "Estado Empresario", ya que en algunos casos, y cuando la actividad particular no atiende un rubro determinado, el Estado ejerce esa actividad de gestión económica, Vgr. la estatización de la banca, pero la realidad es que no en todos los casos ha sido de provecho para el país

## CAPITULO CUARTO.

### EL MUNICIPIO COMO PARTE INTEGRANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA.

#### 1.-SURGIMIENTO, EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN LEGAL DEL MUNICIPIO.

Antes de dar una definición de lo que se entiende por Municipio, consideramos que éste, es una célula que integra al Estado, tomando a este último como Entidad Federativa, lo que conforma a la Federación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 40 de nuestra Carta Magna, asimismo, el artículo 43 del mencionado ordenamiento legal, nos señala cuales son los estados que integran la Federación, siendo un total de 31 estados y un Distrito Federal.

El vocablo Municipio, proviene del latín: *munus* que se refiere a cargas, obligaciones, tareas, oficios; y *capere* que quiere decir tomar, hacerse cargo de algo, así que el término latino *municipium* define etimológicamente "a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades".<sup>166</sup>

La Real Academia de la Lengua Española, define la Municipio como "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F.- Derecho Municipal, segunda Edición Edit. Porrúa Pág. 1. México 1998.

<sup>167</sup> Idem.- Pág. 2

Otra definición, de las tantas que existen, es la vertida por el Diccionario Jurídico Mexicano de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. que refiere que el Municipio es: "la organización político - administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización tripartita el Estado mexicano, municipios, estados y federación".<sup>168</sup>

Para el doctor Quintana Roldán, "el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene por finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un Consejo o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la definición territorial y de la organización política de un Estado".<sup>169</sup>

Hacemos nuestra esta última definición, ya que consideramos que engloba todas las características y finalidades con las que cuenta el municipio. Al ser el Municipio un ente social, es una institución que reviste suma importancia, puesto que este es el órgano que entra en contacto de forma directa con la población, y que como lo veremos más adelante, conserva características desde sus orígenes, adquiriendo otras nuevas durante el transcurso del tiempo, y que en la época actual es el Municipio el ente social y jurídico que ha adquirido mayor fuerza e importancia, faltándole también el desarrollo en otros aspectos, ya que se puede observar que sigue existiendo una dependencia muy acentuada del gobierno estatal.

En cuanto al surgimiento del Municipio, existen variadas opiniones, y que según los estudiosos del derecho, se pueden dividir en dos, como son: La teoría sociológica o jusnaturalista, la que establece que el Municipio nace espontáneamente y con base en las necesidades de una colectividad, la que se

<sup>168</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E. - Ob. Cit. - Pág. 3

<sup>169</sup> Idem Pág. 6

encuentra sentada dentro de una localidad determinada por lo que es una institución del derecho natural, y por consiguiente no es una creación del Estado, asimismo el grupo de individuos tiene necesidades afines de aspecto social, económico y jurídico. Teoría que es sostenida o apreciada por Alexis de Tocqueville y Adolfo Posada.

En contraposición a la teoría mencionada, se encuentra la legalista, que sostiene que el Municipio es una creación del ordenamiento legal, lo que significa que el Municipio surge a partir de su regulación en la norma jurídica.

El doctor Quintana Roldán, respecto a la naturaleza del Municipio, nos dice que existen varias teorías, coincidente con lo manifestado por el doctor Acosta Romero, haciéndonos referencia a otras teorías, es decir que mientras éste último las clasifica solamente en dos grupos, la sociológica y la legalista, el jurista en cuestión las refiere en las siguientes escuelas:

a) Escuela Sociológica y Jusnaturalista. - La que sostiene que el municipio surge de manera natural, por la sociabilidad como esencia del hombre, teniendo su fundamento en la definición aristotélica del zoon politikon. En consecuencia, el Municipio es anterior al Estado.

b) Escuela legalista o del derecho positivo - Esta teoría también conocida formalista o jurídica, sostiene que el Municipio es un ente jurídico y por ende creación del Estado, por lo que primeramente nace el Estado y después el Municipio, y mientras no exista declaración legal, solamente se puede hablar de una congregación asentada en un territorio determinado, considerándose como el más destacado de esta teoría a Hans Kelsen.

c) Escuela histórica, o anglogermánica.- Esta sostiene la tesis de que el Municipio no es una creación legal, dándole más bien el carácter de una creación imaginaria de la ley, y como lo sostiene Fairlie "en el derecho inglés y americano una municipalidad es una autoridad local subordinada, creada por el gobierno central".<sup>170</sup>

d) Escuela economicista.- Esta sostiene la tesis de que el municipio tiene su origen en la evolución humana, y que esta se da necesariamente por la evolución de las instituciones económicas, esta teoría tiene su fundamento en la autarquía municipal, es decir, la capacidad de autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del municipio, sobreponiendo esta característica al de autonomía.

e) Escuela administrativa.- Por su parte, esta teoría sostiene que el municipio no es otra cosa que una parte integrante de las formas de organización administrativa del estado, específicamente de la descentralización, punto de vista con el que coinciden los doctores Ignacio Burgoa Orihuela y Gabino Fraga, este último asevera que "el municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"<sup>171</sup>

f) Escuela étnico-cultural.- Esta teoría es sostenida principalmente en los países latinoamericanos, la que tiene su fundamento en que el municipio debe ser la célula fundamental para la conservación de los valores étnicos y culturales de una

<sup>170</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F.- Ob. Cit.- Pág. 13

<sup>171</sup> FRAGA GABINO Ob. Cit. Pág. 219

región determinada, y que esta teoría la podemos observar de manera más acentuada en nuestro país, en estados como Oaxaca, Puebla y Chiapas.

Nosotros consideramos, que todas estas teorías tiene que ver con la naturaleza del municipio, pero sin lugar a dudas, la creación del municipio está basada en la norma jurídica.

Respecto a los elementos que integran el municipio, existen diversas posturas coincidentes con criterios similares, algunos lo hacen en forma concreta, otros lo hacen más extenso, y e este orden de ideas, el doctor Quintana Roldán nos da como elementos fundamentales del municipio lo siguientes: "a) el territorio o término municipal; b) la población; c) el gobierno; d) la relación de vecindad y e) la autonomía".<sup>172</sup>

El maestro Acosta Romero considera que el municipio es una realidad social que está regulada por el derecho desde sus tiempos más remotos.

Algunos autores nos refieren que el municipio existía ya desde Grecia, en el Uji de Japón, en la SIPPE germánica y en el CALPULLI azteca.

Según los historiadores, las primeras grandes civilizaciones humanas se dieron en la Mesopotamia en la que se establecieron los sumerios, arcadios y babilonios, estas poblaciones tuvieron que regular sus relaciones con base en sus necesidades de organización. Situación a la que algunos autores como Posadas, han dado en denominar Premunicipal, teniendo como sobresaliente el Código de Hammurabi que data del año 1860 A.C. el que "sancionaba a quienes atentaban

---

<sup>172</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E.- Ob. Cit.- Pág. 16

contra la seguridad de la ciudad, o a quienes derribasen los árboles o derramaran el agua de sus desechos domésticos a las vías públicas".<sup>173</sup>

En la cultura mediterránea, la civilización egipcia, inscribe su forma de gobierno, trabajo, leyes etc., como ejemplo de esto son las ciudades de Menfis y Tebas.

En Grecia, que es catalogada como la base de la concepción política del hombre occidental, respecto al estado y la democracia: como dice el doctor Quintana Roldán "la ciudad será para el hombre griego el centro de su vida, su realización y plenitud. Solo en ella se pueden realizar las grandes valores de justicia y virtud, como lo expone Platón en la 'República' y Aristóteles en 'La Política'".<sup>174</sup>

Algunos autores consideran a Grecia como precursora del auténtico estado municipal, otros le conceden los elementos de un estado. Para el doctor Quintana Roldán "las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las **civitates municipales** : la **polis** griega es precursora, con sus **demos**, de la organización municipal que florecería siglos después en el gran imperio de los romanos".<sup>175</sup>

El doctor Quintana Roldán nos dice que en Roma existió una diversidad de municipios como son:

a) **Municipia socii**.- Estos surgen con los pueblos más cercanos a Roma con identidades similares, gozando a plenitud de sus derechos, conociéndoseles también como **municipia cum suffragio**.

<sup>173</sup> QUINTANA ROLDÁN Ob. Cit.- Pág. 28

<sup>174</sup> QUINTANA ROLDÁN Ob. Cit.- Pág. 30

<sup>175</sup> Ibidem.

b) **Municipia foederata**.- Estos se dieron mediante convenios o pactos con Roma, algunos contaron con sufragio y otros sin esta calidad por lo que se les conoció como **municipia sine suffragio**.

c) **Municipia coercita**.- Los que surgieron por la dominación militar, no tenían representación en Roma, casi nulos sus derechos y una administración sin trascendencia política o económica para el Imperio.

El nacimiento del municipio en el mundo occidental, considera su nacimiento con la expansión del pueblo romano a través de sus conquistas, ya que estas pasaban a formar parte del territorio romano, a quienes les suprimían sus derechos políticos, pagando tributo a Roma, lo cual recibía el nombre de *municipia de munus* (carga) peculiaridades que posteriormente cambiaron.

Se pueden señalar como características del municipio en Roma, como lo refiere Rafael Bielsa:

Al principio de las conquistas romanas, el municipio tenía como elementos:

- 1.- Sometimiento del pueblo conquistado a una condición servil.
- 2.- Confiscación de bienes y privación de sus derechos.
- 3.- En casos específicos, cuando no había oposición o resistencia a la conquista, se les permitía conservar algunos de sus bienes y gozar de algunos derechos.

Posteriormente, en la época imperial, con la ley Julia, los pueblos conquistados adquirieron otras características surgiendo las localidades llamadas *fora* o *conciabula*, las que se erigieron en ciudades independientes con el nombre de *forum*, teniendo en esta etapa las siguientes características:

1.- Adquirían el derecho de ciudadanía romana.

2.- Facultad para conformar su administración local como lo era su gobierno interno, organización de la policía y la justicia, con la condición de no contraponerse a las leyes y decretos del pueblo y senado de Roma con lo que se dió hasta cierta parte una autonomía de los pueblos conquistados.

Durante la Edad Media, el Sacro imperio Romano-Germánico en algunas ciudades de Alemania, se les permitió dictar sus propias normas jurídicas, tener jueces e inclusive llevar a cabo el cobro de ciertos impuestos para satisfacer algunas de las necesidades de la localidad: concediéndosele a la ciudad de Lübeck por primera vez, en el año de 835, fuero imperial, floreciendo este principio en los siglos XII y XV en los que se otorgaron a las ciudades facultades políticas, administrativas, judiciales y militares

En España el municipio retomó las características que impuso Roma principalmente, aunque existieron ciertas influencia por la dominación visigoda, los reyes españoles concedieron al municipio, grandes franquicias y privilegios a las localidades, lo que dió en llamarse fuero municipal, para la protección contra los abusos de los señores feudales

Con la ley de fuero de León, aprobada por Alfonso V. en 1020, se garantiza la existencia de los administradores municipales.

Es Alfonso X "El sabio", con el Código de las Siete Partidas, quien trató de disminuir las facultades otorgadas a los consejos municipales, para lo cual estableció enormes cargas tributarias.

Es el 21 de abril de 1525, cuando se determina la autonomía de los municipios dando paso al absolutismo, al derrotar el ejército de Carlos V en la ciudad de Villalar a los comuneros.

Respecto a la organización de los pueblos americanos en la época precolombina, la base principal de su organización económica y social se encontraba el **calpulli** y éste a su vez se encontraba integrado como nos refiere el doctor Quintana Roldán por autoridades intermedias como el *tlatonani* o jefe político, el *teachcauh* o administrador general del **calpulli**; los *tequitlatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *tacuilos* o escribanos encargados de llevar los códices o crónicas de las actividades del calpulli.<sup>176</sup> Pero esta forma de administración no puede ser considerada como un municipio, solamente tiene algunas semejanzas.

En nuestro país tenemos como antecedente de la creación del municipio, según nos comenta el doctor Quintana Roldán, el fundado el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés conocido como la Villa Rica de la Veracruz y un segundo municipio también fundado por él en agosto 15 de 1520 en la población de Tepeaca, ahora Puebla, conocido como Villa de Segura de la Frontera, en el que Cortés nombró alcaldes y regidores. Con posterioridad a la toma de Tenochtitlán en el año 1521 funda el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán

El autor de referencia refiere también que durante la lucha de independencia, don Miguel Hidalgo y Allende, con la finalidad de asegurar la tranquilidad y el orden público, el 17 de septiembre de 1810, deciden instalar el

<sup>176</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F - Ob. Cit - Pág. 47

primer ayuntamiento del México independiente en la ciudad de San Miguel de Allende presidido por el Lic. Ignacio Aldama

Los primeros ayuntamientos en la ciudad de México se conformaron por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, posteriormente, en 1526, se levantaron 12 ediles, después el ayuntamiento se compondría por 15 personas designadas a perpetuidad, los que elegían a dos alcaldes, cinco ediles y un síndico, siendo el ayuntamiento en la época de la dominación española la única muestra del gobierno.

Todos los ayuntamientos establecidos en América, hasta la expedición de la Constitución mexicana el 4 de octubre de 1824, se regían por las siguientes leyes:

Leyes de las partidas

Leyes de la novísima recopilación.

Leyes de Indias.

Constitución política de la monarquía española de 1812.

Decretos emanados de las cortes generales y

Extraordinarias de Cádiz

Es la Constitución Política de la Monarquía del 19 de marzo de 1812, promulgada en México el 30 de septiembre decretada en Cádiz donde se fundamenta la reforma municipal, tomando como cimientos las Cortes Constituyentes, en dicha constitución, se establecen la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos, hablando desde ese entonces de la división de poderes y la clasificación de las facultades y atribuciones propias de los entes municipales

Es de hacer mención que en dicha Constitución, se plasman ya algunos principios que están vigentes hasta nuestros días, pero que en el tiempo de vigencia y dadas las condiciones políticas, sociales y económicas de ese entonces, este ordenamiento no tuvo una total aplicación, aunado a algunas carencias que tenía, en lo relacionado a la forma de organización interna y al ejercicio de las atribuciones del ayuntamiento.

Ya en la época independiente, las constituciones de 1814 y 1824, no hacen referencia alguna al régimen municipal, es hasta la Constitución centralista de 1835, donde se retoma el tema del municipio en el capítulo denominado "División del territorio de la República y Gobierno interior de los Pueblos".

Otro antecedente del municipio lo tenemos en las leyes constitucionales de la República de 1836, que señalaba la existencia de las Juntas Departamentales, así como de los Ayuntamientos en sus capitales.

Las bases orgánicas de la República del 13 de junio de 1843 determinaban el régimen municipal, estableciendo que el régimen de la República se dividiría en Departamentos y estos en Distritos, partidos y municipalidades.

La Constitución del 5 de febrero de 1857, reconoce la existencia de los municipios, sin embargo, no fue regulada, quedando el municipio como una facultad otorgada a las legislaciones locales, como se desprende del artículo 72 en su fracción VI.

"Artículo 72.- El congreso tiene la facultad:

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".<sup>177</sup>

dentro del estatuto provisional de fecha 10 de abril de 1856, bajo el imperio de Maximiliano, el país quedó dividido en Departamentos, cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades, estableciendo que cada población tendrá una administración municipal propia, la que estaría a cargo de los alcaldes y que los ayuntamientos formarían el Consejo del Municipio, elegidos popularmente, de manera directa y renovándose por mitad cada año.

Con el plan de Tuxtepec, en 1876, durante el gobierno de Porfirio Díaz, el poder municipal desaparece, ya que los ayuntamientos pasan a formar parte de las demarcaciones administrativas, que se dieron en llamar Partido, Distrito, Jefatura o Cantón, siendo los jefes políticos los agentes del gobierno del centro, pasando a un segundo plano los ayuntamientos, quienes se convirtieron en simples dependientes de los gobernadores.

Con los puntos del programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, se plantean reformas constitucionales, con las cuales se retoma la reorganización y fortalecimiento de nueva cuenta para el poder municipal.

Con Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914, se expide un decreto de adición al plan de Guadalupe, que entre otros puntos toca uno referente a la problemática municipal, preparando cinco proyectos, a saber:

"Ley orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, consagrado al municipio libre:

<sup>177</sup>QUINTANA ROLDAN CARLOS E. - Ob. Cit. - Pág. 69

Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;

Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California, y

Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.<sup>178</sup>.

Es el constituyente de 1916-1917, el que presentó el proyecto del artículo 115 de la Constitución, que con algunas modificaciones perdura hasta nuestros días, teniendo como finalidad principal, fortalecer y establecer al municipio independiente y libre, situación que no llegó a su plenitud puesto que el fortalecimiento económico esperado quedó supeditado a la aprobación de las legislaturas locales, fortalecimiento que se pretendía dar mediante el aseguramiento de sus ingresos públicos.

Según el doctor Quintana Roldán, algunos documentos políticos que dieron paso a la Constitución de 1917, así como al artículo 115 en el aspecto municipal fueron los siguientes:

- El Plan del Zapote.- Suscrito el 21 de abril de 1901, y que contenía demandas agrarias, defensa del sufragio efectivo, la no reelección en puestos públicos, lucha por quitar los caciques y jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.

- Programa del Partido Liberal Mexicano.- De fecha 1° de julio de 1906, encabezado por Ricardo Flores Magón, este programa contenía entre otras disposiciones "la supresión de jefes políticos que tan funestos han sido para la

---

<sup>178</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Ob. Cit. Pág. 662

República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento ".<sup>179</sup>

- El Partido Democrático.- Este partido encabezado entre otros por Benito Juárez Maza, proclamaba la libertad municipal, considerando al municipio como la celdilla básica de la República.

- El Plan de Valladolid.- Este se dió en la población de Valladolid, Yucatán, con la sublevación de labriegos en contra de la opresión del jefe político del lugar.

- El Plan de San Luis Potosí.- Este se expidió el 5 de octubre de 1910, encabezado por Francisco I. Madero, en su contexto argumentaba que los principios de división de poderes, soberanía y ayuntamientos sólo están escritos en la Constitución pero que no se cumplen, imperando exclusivamente la voluntad del dictador quien impone a los gobernadores y éstos a su vez a las autoridades municipales.

- Plan de Bernardo Reyes.- El que se da en la Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, adicionando al Plan de San Luis Potosí y como lo refiere el doctor Quintana Roldán, "su artículo 5° declara: ley suprema de la República el principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la misma, gobernadores de los estados y presidentes municipales".<sup>180</sup>

- Plan de la Empacadora.- Suscrito por los Orozquistas, el 25 de marzo de 1912, mismo que señala dos puntos importantes para el municipio: primero,

---

<sup>179</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E.- Ob. Cit.- Pág. 74

<sup>180</sup> Idem. Pág. 76.

independencia y autonomía para administrar arbitrios y fondos; y segundo: las funciones a cargo de los ayuntamientos las desarrollará el presidente municipal.

- Plan de Guadalupe.- De fecha 26 de marzo de 1913, encabezado por Venustiano Carranza, éste trascendió de manera indirecta fortaleciendo la idea del municipio libre, y sustentó las bases del artículo 115 constitucional.

Asimismo, nos hace referencia a diversos ordenamientos suscritos por los Estados sureños encabezados por Emiliano Zapata, y se hicieron varias aportaciones al sistema municipal y que entre otros aparece la Ley General sobre libertades municipales de fecha 15 de septiembre de 1916.

En la actualidad, han existido reformas al artículo 115 constitucional, toda vez que es un reclamo exigido por la pujanza de una sociedad más despierta y participativa, con lo que ahora podemos hablar de una democracia más abierta y de una pluralidad política y que día con día se acentúa más, luego entonces podemos considerar que no es nada difícil que en lo futuro se siguen dando mayores avances, pudiendo hablar del municipio libre en un sentido más amplio.

Constitucionalmente, el estado mexicano está constituido por las entidades federativas, las cuales se denominan federación, (artículo 43), existiendo todo en su conjunto como el estado soberano; asimismo, las entidades federativas son autónomas para organizarse en su régimen interno (artículo 40), existiendo dentro de estos la figura del municipio libre (artículo 115), con lo que se establecen las tres esferas de competencia que hay en nuestro país como son la Federal, Estatal y municipal.

Existen algunas teorías que consideran al municipio dentro de la descentralización administrativa por región, toda vez que señalan que es una forma en la cual el estado descentraliza la prestación de los servicios públicos, específicos dentro de una circunscripción determinada. Acosta Romero refiere que si bien es cierto que constitucionalmente el municipio es un órgano político administrativo, resulta dudoso poder hablar de una descentralización, puesto que el municipio es una persona de derecho público que se establece por medio de elecciones populares y directas, además de que su actividad no se limita exclusivamente a la prestación de servicios públicos, ya que realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, y no tiene jerarquía directa administrativa entre el presidente de la República o el gobernador; opinión que compartimos en parte, puesto que el municipio como un órgano de gobierno, no puede estar totalmente desvinculado por el gobierno estatal (gobernador) pues existe una jerarquía que no podemos negar, haciéndose ésta necesaria pues si no existiese, el municipio no tendría control alguno, desprendiéndose esta jerarquización de la propia constitución, y a lo mejor ahora con los tiempos actuales podemos observar una menor dependencia de hecho de parte del gobierno local para con el municipal.

Como ya lo hemos asentado, el fundamento legal que le da vida, facultades y características al municipio es el artículo 115 constitucional y que son las siguientes:

- 1.- La base de la división territorial, organización política y administrativa lo es el municipio.
- 2.- El municipio está representado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un presidente municipal, síndicos y regidores, sin que exista autoridad intermedia entre éste y el gobernador.
- 3.- El municipio tiene personalidad jurídica consagrada por la constitución.

4 - Tiene patrimonio propio

5 - La facultad del municipio para administrar libremente su hacienda municipal, con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como las señaladas por las legislaturas locales.

Como lo hemos referido antes, el fundamento legal para la existencia del municipio es el artículo 115 de nuestra Carta Magna, de 1917 a la fecha dicho precepto constitucional ha tenido nueve modificaciones a saber:

La primera, de fecha 20 de agosto de 1928, la que consistió en la modificación para el número de representantes en las legislaturas locales (diputados).

La segunda, el 29 de abril de 1933, referente a la no reelección absoluta para los gobernadores y relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

La tercera, del 8 de enero de 1943, que toca el periodo de duración del cargo para gobernadores de cuatro a seis años

La cuarta del 12 de febrero de 1947, consistente en el derecho otorgado a la mujer para votar y ser votada en las elecciones municipales

La quinta, del 17 de octubre de 1953, esta tuvo por finalidad hacer congruente el derecho de la mujer para votar y ser votada, congruencia entre los preceptos constitucionales 115 con el artículo 34.

La sexta del 6 de febrero de 1976, adicionó el artículo 115 para adecuarlo con el artículo 27 párrafo tercero, referente a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima, el 6 de diciembre de 1977 la que estableció el sistema de diputados locales de minoría y el de representación proporcional para los ayuntamientos.

La octava, del 3 de febrero de 1983, esta reforma es considerada como la de mayor trascendencia, teniendo el municipio grandes cambios sustanciales en materia política, financiera y administrativa, cambiándose casi por completo el texto original del artículo 115 constitucional, en virtud de diversas consultas populares recogidas por la campaña político-electoral del entonces candidato y en su oportunidad presidente de la República. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

La novena, del 17 de marzo de 1987, que tuvo como finalidad regular dentro del artículo 115 exclusivamente las cuestiones de carácter municipal y trasladar todo lo referente al estado dentro del artículo 116 como actualmente se encuentra.

Asimismo, es conveniente comentar que existen algunas otras disposiciones dentro de la Carta Magna, además del artículo 115 que aluden al municipio, ya de manera directa o indirecta, como son entre otros, los artículos 3,5,16,21,27 fracción VI, 31 fracciones II y IV, 36 fracciones I y V, 41, 73 fracciones XXIII, XXV, XXIX, XXIX-C, XXIX-G, 105, 108, 116 fracción VI, 117 fracción VIII y 130.

## 2.- CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y SU VINCULACIÓN CON EL ESTADO.

Antes de entrar a las características o atributos con que cuenta el Municipio, consideramos conveniente, tocar lo relacionado a los vocablos de municipio y ayuntamiento, mismos que son utilizados como sinónimos y por consiguiente se utilizan indistintamente, pero sin embargo cuentan con una diferencia específica como lo veremos en líneas subsecuentes.

Como ya apuntamos anteriormente, existe una diversidad de definiciones en torno al municipio, por lo que en obvio de repeticiones solamente nos referimos al municipio como institución política y jurídica, en otras palabras, como nos lo refiere el doctor Quintana Roldán, el municipio es la institución y el ayuntamiento es el órgano de gobierno, es así que "el municipio es la corporación que tiene el atributo de la personalidad y está representado para su gestión administrativa por el ayuntamiento, el que de ninguna manera puede equiparse al municipio en sí mismo".<sup>181</sup>

En este orden de ideas, por ayuntamiento se entiende "del latín **adiunctum, supino de audiungere**, juntas, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales (síndicos y regidores), con el objeto de administrar los intereses del municipio".<sup>182</sup>

<sup>181</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F.- Ob. Cit.- Pág. 22

<sup>182</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO Ob. Cit. Pág. 304

Luego entonces, podemos concluir que el municipio siempre seguirá permaneciendo, pues es la institución jurídica y política a diferencia del ayuntamiento que es el cuerpo colegiado que representa los intereses de la comunidad y que tiene un período de duración que por regla general es de tres años, operando el principio de la no reelección.

Reafirmando que el fundamento legal que le da vida y existencia al municipio es el artículo 115 de nuestro ordenamiento supremo, hablaremos de los atributos de autonomía y personalidad jurídica con que cuenta. Comenzaremos por dar la definición de lo que se entiende por autonomía, así tenemos que para Miguel S. Marienhoff "la autonomía implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que la autonomía es un concepto político, por que político es el poder propio de la legislación".<sup>183</sup>

El doctor Quintana Roldán, nos comenta que en la doctrina del derecho administrativo, se encuentran tres categorías de autonomía: "1) pura; 2) funcional; y, 3) técnica. Generalmente el municipio se le encuadra en las dos primeras; ya que la llamada 'autonomía funcional' será el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del municipio".<sup>184</sup> Agregando que desde un punto de vista moderno, la autonomía municipal el "el derecho del municipio para que , dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios, peculiares de la comunidad; cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y , finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del estado".<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F.- Ob. Cit.- Pág. 173

<sup>184</sup> Idem. Pág. 175-176.

<sup>185</sup> Ibidem. Pág. 192-193

La autonomía del municipio es considerada por los tratadistas en virtud de que, éste como un ente, repercute en el ámbito jurídico y político, manejándose de una forma independiente en su ramo financiero. lo que se desprende del artículo 115 constitucional, asimismo, se establece en la ley que no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central federal, ni con el gobierno estatal, en este sentido, existen algunos tratadistas, entre otros, el doctor Gabino Fraga, quien considera al municipio como un órgano de la administración que se ubica en la descentralización por región, y en este sentido argumentan que no pueden coexistir dos entidades autónomas en una misma, por que entonces se estaría en presencia de entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, al respecto el doctor Acosta Romero, dice que la autonomía municipal se refiere exclusivamente al ámbito territorial del municipio, la que en ningún momento puede ser comparada con la que tiene las entidades federativas, y que, lógicamente es mayor, y no por ese solo hecho el municipio deja de ser autónomo, así también, otra situación que refuerza tal característica es el hecho de que los miembros del ayuntamiento, son elegidos por medio de elecciones democráticas, mediante el derecho de voto que tiene todo ciudadano facultado así por la ley; entendiéndose por autarquía que "es una voz que proviene también del griego y significa 'bastarse a si mismo. Por eso Aristóteles señalaba a la autarquía como característica propia de la ciudad estado"<sup>186</sup>

Don Miguel Acosta Romero, nos dice que las características del municipio se desprenden de lo consagrado por el artículo 115 de nuestra Carta Magna, y que estas son, a saber:

"1.- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados

<sup>186</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E. - Ob. Cit. - Pág. 175

2.- El municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las constituciones locales y también está señalada las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo de crédito fiscal municipal, en el artículo 31, fracción IV, del código político...

3.- Tiene patrimonio.

4.- El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Impera también el principio de la no reelección inmediata.

5.- Los municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades".<sup>187</sup>

Y por su parte, Alcides Greca, asevera que la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

"A) La municipalidad tiene derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son de la localidad.

B) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines del gobierno.

C) La localidad tiene la facultad para determinar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad".<sup>188</sup>

El municipio cuenta con una esfera de competencia, perfectamente delimitada en la superficie territorial, y con una estructura eminentemente de carácter político-administrativo, además sus habitantes eligen al gobierno local mediante sufragio, situación que también distingue al municipio de los organismos

<sup>187</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. Cit. Pág. 666

<sup>188</sup> ALCIDES GRECA, citado por Carlos F. Quintana Roldán, Ob. Cit. Pág. 176

descentralizados políticamente. Según el punto de vista del doctor Acosta Romero, la descentralización política se refiere a la forma del estado o forma de gobierno, a diferencia de la administrativa que se refiere exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles a que hemos hecho referencia, federal estatal y municipal. Aclarando que en la descentralización política también se da la autonomía de decisión de actuación y dirección de los lineamientos políticos a seguir dentro de la demarcación territorial, ya sea estatal o municipal.

Respecto a la división territorial y a la organización política y administrativa de los Estados, en la que la base es el municipio, nos dice el doctor Burgoa que el territorio de las entidades federativas se conforma por la circunscripción espacial que pertenece a los municipios por lo que concluye "... que en el territorio de un Estado miembro y sobre la población que en él reside, ejercen el poder público dos ordenes de autoridades, a saber, las que a tal Estado corresponden y las que conciernen al municipio dentro de los respectivos ámbitos competenciales que establecen las constituciones particulares de las entidades federativas ..." <sup>189</sup>

Por otra parte, en cuanto al vocablo utilizado en la Carta Magna de municipio "libre", nos dice don Ignacio Burgoa Orihuela que este no debe interpretarse como un sinónimo de independencia, sino más bien con el de autonomía para manejarse en su interior, es decir, a su circunscripción, respecto del orden político, administrativo y hacendario. En cuanto a la materia hacendaria, y si bien es cierto, que el municipio está facultado para administrar libremente la cuestión hacendaria, también es cierto que solamente las legislaturas locales pueden determinar las contribuciones e ingresos para el municipio y en caso contrario si pudiese establecer impuestos se causaría, como lo refiere don Ignacio

---

<sup>189</sup> BURGOA ORIHUELA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, cuarta Edición Edit. Porrúa Pág. 865. México 1982.

Burgoa "la anarquía fiscal en cada estado miembro al existir tantos órdenes de tributación cuantas fuesen las entidades municipales".<sup>190</sup>

Para la doctrina, la autonomía del municipio es fijada desde tres puntos de vista, a saber:

- a) Autonomía política.
- b) Autonomía administrativa.
- c) Autonomía financiera.

La autonomía política, consiste en la facultad con que cuenta el municipio para constituirse en forma democrática, de los integrantes del ayuntamiento, además la no interferencia en su gestión política por otros niveles de gobierno.

Las características del municipio libre, como sabemos, las consagra el artículo 115 constitucional, además de los señalamientos anteriores y que fincan la autonomía del municipio, también se establece como tal el principio de la no reelección de las autoridades municipales de elección popular. Otro principio que garantiza la autonomía política municipal, es en el sentido del procedimiento que deben seguir las legislaturas locales, para declarar la desaparición, suspensión o revocación de algún miembro del ayuntamiento. Otra garantía de la autonomía municipal es la referente al principio de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, con lo que se procura equilibrar las fuerzas políticas existentes en la demarcación territorial del municipio, situaciones todas estas que se encuentran prescritas en las fracciones I y VIII del precepto constitucional antes invocado.

<sup>190</sup> BURGOA ORIHUELA IGNACIO Ob. Cit. Pág 867

La autonomía administrativa, la podemos entender como la capacidad del municipio para gestionar la solución de sus problemas así como la facultad normativa para reglamentar la convivencia que debe imperar dentro de su territorio.

Esta autonomía administrativa puede ser observada conforme a las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del referido artículo 115 de nuestra Carta Magna, en este orden de ideas, la fracción segunda le otorga al municipio personalidad jurídica, con la libertad para manejar su patrimonio conforme a la ley, la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno (también denominados bandos municipales) reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción, estas disposiciones "...no adquieren el rango de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden admitir en la esfera de sus competencias".<sup>191</sup>

Coincidimos con la observación expresada anteriormente, pues efectivamente, las disposiciones legales emitidas por el municipio no se les puede dar el carácter de ley, por no reunir las características esenciales para su creación en un sentido estricto

La fracción tercera que establece los servicios públicos municipales, mismos que en caso necesario se prestarán con el concurso de los estados, con la firme intención de procurar más y mejores condiciones de vida digna, dichos servicios son agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; agregándose aquellos que las legislaturas locales determinen tomando en

<sup>191</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F. - Ob. Cit. - Pág. 195

consideración las condiciones territoriales, socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera. Por último, esta autonomía financiera se denota con la con la facultad que tienen los municipios de una misma entidad federativa para asociarse en la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, se observa esta autonomía administrativa en las fracciones quinta y sexta del artículo 115 constitucional, en el que se conceden facultades amplias al municipio en relación a su territorio, regulando su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y la regulación de la tenencia de la tierra urbana, teniendo facultad también para expedir reglamentos y disposiciones administrativas con apego a lo establecido por el párrafo segundo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La autonomía financiera, es la facultad para que el municipio cuente con recursos propios para solventar sus necesidades, así como el libre manejo de su patrimonio y su hacienda.

Esta autonomía es considerada así por la mayoría de los tratadistas como el sustento de las autonomía política y financiera, la que se observa en lo establecido en la fracción IV del precepto constitucional en comento, misma que faculta al municipio para administrar libremente su hacienda, la que se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones que las legislaturas locales establezcan a su favor, consistentes en la propiedad inmobiliaria de su división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor de los inmuebles, participaciones federales correspondientes al municipio, y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio, con lo anterior se establece una serie de contribuciones en favor del municipio, para tratar de llevar a cabo su cometido. Un punto que consideramos importante en el último

párrafo de dicha fracción IV en el sentido de que las legislaturas de los Estados solamente aprobaran las leyes de ingresos de los municipios revisando sus cuentas públicas, pero los presupuestos de egresos son aprobados única y exclusivamente por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles, lo que fortalece su autonomía financiera, ya que anteriormente las legislaturas locales deberían aprobar tal proyecto de egresos, y de manera frecuente establecían modificaciones, orillando al municipio a ejecutar determinadas obras y gastos que a juicio de la legislatura local eran prioritarios, lo que resultaba ilógico si, como hemos dicho, el municipio es el ente que se encuentra en contacto directo con la ciudadanía, quien mejor sino éste, es quien tiene mayor conocimiento de las necesidades prioritarias que requiere la comunidad, no así el poder legislativo (cámara de diputados local) quien se encuentra más alejado de la comunidad, por lo que consideramos totalmente positivo haber entregado esta facultad indispensable en favor del municipio, luego entonces, podemos hablar de una forma más extensa y real del "municipio Libre" tal y como lo señala nuestra Carta Magna.

Con estas reformas, se establece la garantía municipal, pues anteriormente se sostenía que todo lo municipal debía conferirse al orden local, considerándose que en tal reforma se dió una inteligente praxis política, sin descartar el soporte doctrinal que mucho pugna en tal sentido, y con estos elementos, el ejecutivo para llevar a cabo una reforma se basó en los argumentos lógicos y jurídicos, a saber:

- A) Que los Estados poco habían hecho para reivindicar al municipio.
- B) El poder revisor donde interviene las legislaturas locales poseen facultades para ampliar las directivas municipales.
- C) La Constitución no es una norma de orden federal, esto es que precisamente la Constitución general establece las competencias a nivel federal o nacional, estatal o local y por ende está por encima, lo que asegura su validez.

D) Las reformas al artículo 115 constitucional conservarían su catálogo de bases, el que sería complementado por las legislaturas locales. Respecto a la personalidad jurídica del municipio, esta se encuentra reconocida por el precepto que venimos estudiando, en tal virtud y "son personas jurídicas de derecho público, órganos político administrativos, con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio".<sup>192</sup>

El municipio es una persona jurídica estatal, con capacidad para contraer derechos y obligaciones, y al igual que la desarrollada en el capítulo relacionado a la personalidad jurídica del estado, el municipio solamente cuenta con una sola personalidad y como se ha apuntado, el municipio es una realidad social y jurídica, es así que esta personalidad "comprende la capacidad de administrarse a si mismo en las competencias específicamente asignadas. La capacidad de derecho es esencial a la persona jurídica, y en esta materia no admite limitaciones, excepto la del ámbito funcional. Por eso no se conciben personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales".<sup>193</sup>

Por nuestra parte, podemos concretar que las facultades y obligaciones del ayuntamiento son:

- 1.- Creación de normas y reglamentos para la prestación de servicios públicos
- 2.- Garantizar la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes.
- 3.- Formular la ley de ingresos con la aprobación de la legislatura local.
- 4.- Designación del secretario del ayuntamiento, tesorero y jefes de departamento.

<sup>192</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL, Ob. Cit. Pág. 669-670.

<sup>193</sup> DROMI JOSÉ ROBERTO, Cit. Pos. Quintana Roldán Carlos E.- Ob. Cit.- Pág. 19

5.- Impartición de la justicia municipal a través de las Oficialías conciliadoras y calificadoras.

6.- Elaboración, aprobación y difusión de un plan municipal de desarrollo urbano.

7.- Control del Registro Civil de la población del municipio

8.- Creación de los órganos necesarios para la prestación de los servicios públicos municipales.

9.- Establecer actividades para satisfacer las necesidades públicas o de interés social.

Por último y respecto a la vinculación del municipio con el Estado al cual pertenece, y de éste último para con la federación se hace necesaria una coordinación para el mejor desempeño de su actividad en beneficio de la sociedad a la que representan, aunado a las restricciones legales en los ordenamientos locales, constitución del estado, ley orgánica, en los ordenamientos municipales y en el pacto federal consagrado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puntos de vista expresados por la mayoría de los tratadistas del Derecho Administrativo y municipal, criterio al cual nos adherimos y Agregamos, que la vinculación del municipio para con el Estado, también la podemos observar en el multicitado artículo 115 de la Carta Magna, al referir que el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de la entidad federativa

Para el doctor Gabino Fraga y conforme a la legislación mexicana, las facultades del municipio se pueden agrupar en tres categorías, a saber:

"1.- Facultades para la administración de los intereses locales del municipio;

- 2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal;
- 3.- Facultades que tiene el ayuntamiento como primera autoridad política del lugar".<sup>194</sup>

### **3.- BANDO MUNICIPAL, REGLAMENTOS Y DEMAS ORDENAMIENTOS LEGALES.**

El Bando Municipal, también conocido como Bando de Policía y Buen Gobierno, es el ordenamiento jerárquico superior que norma de manera genérica la actividad político-administrativa del municipio, mismo que es expedido al inicio de cada administración, todo ordenamiento administrativo, llámese Bando Municipal, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas tienen su fundamento legal en el artículo 115 fracción II párrafo segundo de la Constitución General de la República, y en el caso específico del Estado de México, su fundamento legal se apoya en los artículos 123 fracción I y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en concordancia con los artículos 1º, 31 fracción primera, 164 y 165 de la ley orgánica municipal del Estado de México.

Por Bando de Policía y Buen Gobierno Municipal, podemos entender el "conjunto de normas administrativas que regula el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad".<sup>195</sup>

De la anterior definición podemos establecer, como ya lo hemos manifestado, que este ordenamiento es el principal documento para el gobierno

<sup>194</sup> FRAGA GABINO Ob. Cit. Pág. 223

<sup>195</sup> DICCIONARIO POLÍTICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. Ob. Cit. Pág. 55

municipal, estableciéndose en él las disposiciones para regular la vida pública municipal, así como los derechos y obligaciones de la ciudadanía; normando los lineamientos para garantizar la seguridad y tranquilidad del municipio, emanando de este ordenamiento municipal una diversidad de reglamentos según el municipio de que se trate.

Don Miguel Acosta Romero, nos dice que históricamente los Bandos Municipales datan de mucho tiempo atrás e inclusive aparecen antes que muchas constituciones, situación que no es rebatible, pero desde nuestro punto de vista resulta irrelevante, ya que jurídicamente hablando, esta es una facultad exclusiva de la autoridad municipal como lo prescribe el artículo 115 fracción II párrafo segundo de la Carta Magna.

Para Joaquín Eschriche Bando es:

"**Bandir**.- antiguamente publicar Bando contra algún reo ausente con sentencia de muerte en su rebeldía.

Bando.- la fracción, parcialidad o partido de gente que separándose del común o masa general de los demás ciudadanos forma su cuerpo aparte.

Bando - el anuncio público de una cosa, v. gr., de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada, o por voz del pregonero, o por fijación de carteles en los parajes mas concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente".<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 687.

Los Bandos de Policía y Buen Gobierno son importantes por que en estos se basa la justicia de barandilla y se considera que "los Bandos Municipales son reglamentos tanto de policía y buen gobierno, como de otras leyes administrativas emanadas de los Congresos locales".<sup>197</sup>

Los doctores Acosta Romero y Quintana Roldán, coinciden en señalar como fuentes estrictamente de carácter municipal las siguientes:

- Bandos .
- Ordenanzas.
- Reglamentos.
- Circulares y otras disposiciones administrativas.

Asimismo, los juristas mencionados, establecen que los Bandos Municipales pueden ser de dos tipos:

1) Ordinarios.- aquellos que expide el ayuntamiento al inicio de su gestión y que norman la vida municipal, haciendo pública la expedición de sus lineamientos a seguir, estableciéndose dentro del Bando Municipal las normas generales de gestión, como son entre otras, las sanciones administrativas, las localidades (colonias, barrios, pueblos) que pertenecen al municipio, así como las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación del municipio.

2) Extraordinarios.- también conocidos como solemnes. Los que tienen como finalidad la exaltación de un acontecimiento sobresaliente y por ende hay la necesidad de llevar a cabo su difusión para el conocimiento de la comunidad.

---

<sup>197</sup> Idem.

**Las ordenanzas** - vocablo que quiere decir poner en orden las cosas, este tipo de ordenamiento no es considerado estrictamente municipal, ya que anteriormente eran expedidos por otras instancias de gobierno a diferencia de los Bandos Municipales que si tiene tal carácter, pero ambos ordenamientos Bandos y Ordenanzas regularon por mucho tiempo la actividad municipal, es así que García Gallo nos dice "las ordenanzas fueron disposiciones de gobernación de carácter general destinados a regular en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia" <sup>198</sup>

Ambos ordenamientos Bandos y Ordenanzas, son fuente del derecho, aunque las ordenanzas han caído en desuso tal es el caso en que el artículo 115 constitucional solamente hace alusión a los Bandos Municipales, reglamentos, circulares, pero no así de las ordenanzas, comentándonos el doctor Quintana Roldán que algunas legislaturas locales si las contemplan atribuyéndosele como facultad a los ayuntamientos.

Los reglamentos municipales - son considerados, según la doctrina como la fuente más importante de la legislación interna municipal, ya que según el municipio en cuestión pueden existir un sinnúmero de reglamentos que haga más factible el desempeño de la actividad encomendada

Asimismo, los tratadistas en cuestión nos hacen referencia a que dentro de los ayuntamientos podemos encontrar una diversidad de reglamentos, siendo algunos de ellos los siguientes

1.- Reglamentos de estructura y organización.- Precisa el organigrama de estructura por todo el personal que conforma el ayuntamiento regulando, inclusive, sus relaciones.

2.- Reglamentos relativos a servicios públicos.- Norman la actividad de los servicios públicos que está obligado a presentar el ayuntamiento a través de sus diversas dependencias como son rastos, agua potable, mercados, etc.

3.- Reglamentos referentes a zonificación, planeación y desarrollo urbano dentro de su territorio.

4.- Reglamentos sobre protección al medio ambiente y la ecología.

5.- Reglamentos que estructuran los Consejos de Colaboración y Participación Ciudadana (denominación adoptada en el Estado de México).

Por Reglamento podemos entender.- "Toda institución escrita, destinada a regir una institución, 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, ordenanzas, orden o Bando".<sup>199</sup>

Reglamentos municipales.- "Reglamentar se refiere al concepto de regular propiamente dicho".<sup>200</sup>

Podemos establecer algunas diferencias entre reglamento y ley como son las siguientes:

---

<sup>199</sup> DICCIONARIO POLÍTICA. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. Ob. cit. Pág. 318.

<sup>200</sup> Idem. Pág. 320 y 321

1.- La ley tiene como característica una legitimidad de origen; el reglamento tiene una presunción de legalidad.

2.- La ley es expresión de decisiones políticas; el reglamento es una regla técnica.

3.- La ley no tiene límites por lo que hace a su contenido, pero sin contravenir ninguna disposición constitucional; el reglamento es un complemento al contenido de las leyes.

4.- Por su expedición de poderes distintos, hay un principio de primacía de la ley sobre el reglamento.

Respecto a la publicación de los ordenamientos municipales, bandos, ordenanzas y reglamentos, todas las legislaciones ordenan tal publicación pero no existe una uniformidad de los medios para llevarlo a cabo, lo anterior, consideramos, obedece a que no todos los municipios presentan las mismas características para poder llevar a cabo su publicación, por sus condiciones sociales, políticas, culturales y económicas, pues hay diferencias entre un municipio urbano, semiurbano y rural, en el caso específico del Estado de México, la publicación se debe llevar a cabo en la Gaceta Municipal y otros medios que se estimen convenientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 165 de la ley orgánica municipal.

Las circulares y otras disposiciones administrativas - también son fuente del Derecho de carácter menor pero que sin lugar a dudas ayudan mucho a resolver la variedad de asuntos que debe atender y resolver el municipio, éstas disposiciones pueden ser emitidas por ayuntamientos en pleno, por el presidente municipal, síndicos, regidores, secretario del ayuntamiento así como por cada una de las autoridades municipales para el mejor manejo de su actividad y pueden consistir en circulares, oficios, acuerdos, memorándums, etc.

Asimismo, la costumbre como fuente del derecho, existente y operante en el ámbito federal y local, lógico que no puede pasar desapercibida en el municipal, observando los usos y costumbres de la municipalidad a efecto de no violentar sus sentimientos habituales, a sus usos y prácticas específicas.

Por último, consideramos conveniente hacer notar que la actual facultad con que cuentan los ayuntamientos con respecto a los reglamentos, y como lo hemos asentado en líneas anteriores, se desprende del artículo 115 constitucional, mediante las modificaciones efectuadas a dicho precepto que se publicaron el 3 de febrero de 1983, ya que anteriormente era omiso en cuanto a la facultad reglamentaria, superándose tal omisión con interpretación de los artículos 16 y 21 de la ley fundamental; en ese orden de ideas el artículo 16 establece la facultad de la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios; y por su parte el artículo 21 establece la facultad para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía de parte de la autoridad administrativa.

#### **4.- ESTRUCTURACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL H. AYUNTAMIENTO DE CD. NEZAHUALCOYOTL.**

Una vez que hemos establecido lo que es el ayuntamiento y sus características, y en virtud de que el tema total del presente trabajo de investigación, se particulariza al Municipio 120 del Estado de México y que es Ciudad Nezahualcoyotl, mismo que conforma parte de la división territorial, de los 122 que lo conforman, de acuerdo a lo establecido por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en relación con los artículos 1 y 6 de la Ley Orgánica Municipal, estimamos conveniente hablar de este municipio.

Nezahualcoyotl, se erigió como municipio durante la administración del entonces gobernador del estado Dr. Gustavo Baz Prada, mediante la aprobación de la legislatura local XLI en decreto número 93 de fecha 20 de abril de 1963, según lo establece al artículo 4 del Bando Municipal vigente en Ciudad Nezahualcoyotl, ocupando una extensión territorial de 63.44 kilómetros cuadrados de superficie como lo establece el artículo 10 de dicho ordenamiento, dividido en 86 colonias de conformidad con el artículo 11 del Bando Municipal.

Actualmente este ayuntamiento se encuentra conformado por un Presidente Municipal, tres Síndicos y diecinueve Regidores, designados por elección popular y directa, operando los dos principios de elección, es decir, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, existiendo dentro de este cuerpo colegiado una pluralidad de posiciones políticas, con la finalidad de equilibrar los intereses de los habitantes, conformación que se encuentra respaldada por los artículos 114 y 117 de la Constitución local, en relación con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal.

El ayuntamiento conforma la asamblea deliberante del municipio, al que también se le conoce como Cabildo que viene "Del latín capitulum, cuerpo eclesiástico, capitulares de una iglesia. Sinónimos de ayuntamiento Junta celebrada por el cabildo o también sala donde se celebra el cabildo".<sup>201</sup>

Acta de Cabildo: "Documento en el que se registra la relatoria de la sesión o sesiones del cabildo, así como las decisiones de la asamblea en un acto de manifestación de voluntad o fuerza, acorde con la del ayuntamiento. El ayuntamiento, corporación que rige el municipio, está integrado por regidores y síndicos que colaboran con el presidente municipal en la realización de las

---

<sup>201</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 369.

funciones públicas: deberá ser rubricada por los miembros del ayuntamiento asistentes a la sesión".<sup>202</sup>

Por regla general, el ayuntamiento durará en su encargo de administración, por el término de tres años, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Local del Estado de México, en esta administración actual se dió la excepción que señala el artículo quinto transitorio del 24 de febrero de 1995, entrando en vigor el 2 de marzo del mismo año, estableciéndose una duración de tres años ocho meses, situación que se llevó a cabo con la finalidad de evitar gastos excesivos de campañas político-electorales para a su vez, empatar los procesos electorales en los tres niveles de gobierno federal, local y municipal, esto es que en las elecciones a celebrarse el día 4 de julio del 2000, tendrá lugar la elección de Presidente de la República, Senadurías, Diputaciones Federales, Diputaciones Locales y Ayuntamientos.

El ayuntamiento como órgano o cuerpo colegiado, nos refiere el doctor Quintana Roldán, tiene una multiplicidad de funciones y competencias como son entre otras:

1- Competencias y funciones políticas. Representar y dirigir el municipio en sus actividades, establecer las disposiciones necesarias para garantizar el orden y la tranquilidad, presidir las ceremonias cívicas y sociales, nombrar al secretario, tesorero y demás funcionarios de la administración, celebrar conventos con las autoridades federales y estatales.

2 - Competencias y funciones legislativas y reglamentarias. Proponer leyes y decretos ante las legislaturas locales, expedición de Bandos, ordenanzas y reglamentos

3 - Competencias y funciones administrativas - estructurar su administración interna, conducir y dirigir la prestación de los servicios públicos, ordenar y planear el desarrollo municipal, concesionar o municipalizar los servicios

4 - Competencias y funciones fiscales. Formular el presupuesto de ingresos con remisión al congreso local, aprobar el presupuesto de egresos, administrar su patrimonio y hacienda municipal, recaudar las contribuciones a su favor

5.- Competencias y facultades de policía. Otorgar licencias de funcionamiento y permisos, vigilar el cumplimiento e inspección de los ordenamientos municipales, aplicación de sanciones, organizar y supervisar los cuerpos de seguridad

Todas las competencias y funciones se encuentran reguladas en la Constitución General de la República, Constitución local y Ley Orgánica municipal

Por presidente municipal podemos entender "Sinónimo de alcalde, autoridad electa mediante el voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del cual tiene su representación administrativa" <sup>201</sup>

El Dr. Quintana Roldán nos comenta que "en general las leyes municipales de los Estados precisan a este funcionario **como órgano ejecutor** de los acuerdos

<sup>201</sup> DICCIONARIO POLÍTICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. Ob. cit. Pág. 381

del ayuntamiento; o como encargado de la **función ejecutiva** del cabildo o ayuntamiento".<sup>204</sup>

El presidente municipal es el funcionario más importante del gobierno, y recaen en su persona las principales responsabilidades de la adecuada administración, dentro del Estado de México las facultades y obligaciones se encuentran reguladas por los artículos 128 de la Constitución local, así como por los artículos 48 ai 51 de la Ley Orgánica municipal.

Podemos resumir entre otras facultades del presidente municipal las siguientes a saber:

1.- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.

2.- Convocar y presidir las sesiones de cabildo, con voto de calidad en caso de empate

3.- Convocar a reuniones extraordinarias en casos de urgencia.

4.- Celebrar a nombre del ayuntamiento los actos o contratos necesarios para el despacho de sus negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

5.- Proponer al cuerpo edilicio la designación del secretario del ayuntamiento, tesoro, directores y jefes de departamento.

<sup>204</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E.- Ob. Cit.- Pág. 210

6.- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos y la aplicación de los reglamentos.

7.- Informar anualmente el estado que guarda la administración municipal.

8.- Creación y promulgación conjuntamente con el cuerpo edilicio del bando municipal.

"Etimológicamente el término **Síndico** se deriva de los vocablos griegos: **sin**, que significa con, y **dixé** que se traduce como justicia. Por ende el Síndico es aquel que procura justicia".<sup>205</sup>

Respecto a los regidores este cuerpo "representa en numero mayor de los integrantes del ayuntamiento; su función básica, por ende, es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento".<sup>206</sup>

Las atribuciones y facultades del cuerpo edilicio incluyendo sindicos y regidores, se encuentran reguladas en el Estado de México, por los artículos 122 al 127 de la constitución política del Estado Libre y Soberano de México, en relación con los artículos 52 al 55 de la Ley Orgánica municipal.

Podemos citar entre otras como funciones del cabildo (sindicos y regidores) las siguientes:

---

<sup>205</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E.- Ob. Cit.- Pág. 237.

<sup>206</sup> Idem. Pág. 235.

**Síndicos:**

- 1.- Procuración y defensa de los intereses del municipio así como la representación jurídica del mismo.
- 2.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- 3.- Vigilar la aplicación de multas que apliquen las autoridades municipales.
- 4.- Regularización de los bienes propiedad del municipio.
- 5.- Suplir las primeras diligencias del Ministerio Público en caso de falta de éste dentro de su jurisdicción.
- 6.- Asistir con voz y voto a las sesiones del ayuntamiento.

**Regidores:**

- 1.- Asistir a las sesiones de cabildo con voz y voto.
- 2.- Suplir al presidente municipal por faltas temporales.
- 3.- Vigilar y atender las comisiones designadas.
- 4.- Proposición de alternativas de solución en los diferentes sectores de la administración.
- 5.- Promover la participación ciudadana en los programas aprobados.

Los integrantes del cabildo de Ciudad Nezahualcoyotl para el periodo 1997-2000, tiene asignadas diferentes comisiones dentro de la administración y son las siguientes:

Presidente Municipal: Gobernación, Seguridad Pública, Protección Civil y Planeación para el Desarrollo.

Primer Síndico: Hacienda.

Segundo Síndico: Desarrollo Urbano y Obras públicas.

Tercer Síndico: Procuración de justicia.

Primer Regidor: Mercados, centros de abasto, y rastro.

Segundo Regidor: Parques, jardines y panteones.  
Tercer Regidor: Agua potable, alcantarillado y saneamiento.  
Cuarto Regidor: Turismo.  
Quinto Regidor: Alumbrado público.  
Sexto Regidor: Cultura, educación, deporte y recreación.  
Séptimo Regidor: Ecología.  
Octavo Regidor: Población.  
Noveno Regidor: Empleo.  
Decimoprimer Regidor: Planeación para el desarrollo social.  
Decimosegundo Regidor: Relaciones intermunicipales.  
Decimotercer Regidor: Salud.  
Decimocuarto Regidor: Reglamentación municipal.  
Decimoquinto Regidor: Contraloría.  
Decimosexto Regidor: Administración.  
Decimoséptimo Regidor: Mérito y reconocimiento al servicio público municipal.  
Decimoctavo Regidor: Servicios públicos.  
Decimonoveno Regidor: Derechos Humanos.

Así también y como lo referimos anteriormente, este cabildo municipal se encuentra integrado por una pluralidad de posiciones y posturas políticas, esto es que el Presidente Municipal, Primero y Segundo Síndicos son de filiación política al Partido de la Revolución Democrática; el tercer Síndico y los Regidores decimosegundo a decimocuarto de filiación política al Partido Revolucionario Institucional; los Regidores decimoquinto al decimonoveno son de filiación al Partido Acción Nacional, excluyendo al decimoctavo que es de filiación al Partido Verde Ecológico de México.

Por otra parte el ayuntamiento cuenta con las siguientes carteras: una Presidencia Municipal; Secretaría del Ayuntamiento; Tesorería; Contraloría; Dirección de Administración; Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Dirección de Desarrollo Social; Dirección de Servicios Públicos; Dirección de Seguridad Pública; Dirección de Comunicación social; (D.I.F. Municipal) Desarrollo Integral de la Familia; una Unidad Administrativa ubicada en la zona norte del municipio.

## **CAPITULO QUINTO.**

LA JUSTICIA MUNICIPAL EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL RESPECTO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS AL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

### **1.- SURGIMIENTO DEL ORGANO ENCARGADO DE LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS.**

Como hemos referido en el desarrollo del presente trabajo de investigación, el ser humano por su naturaleza ha tenido la necesidad de asociarse para defenderse de otros grupos e inclusive, de la naturaleza misma, y una vez conformado el grupo, al que conocemos como sociedad, se hizo necesario establecer una serie de reglas que deben ser observadas por el conglomerado, con la finalidad de procurar una armonía y, como es bien sabido, el órgano encargado de fijar las directrices de observancia general por medio de normas previamente establecidas, es el Estado como ente de gobierno, y en el caso específico que nos ocupa es el municipio, la autoridad encargada de la aplicación de sanciones por la comisión de faltas administrativas, lo que se encuentra regulado por el artículo 21 constitucional en su párrafo segundo que a la letra dice:

“Artículo 21.-.compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente constituirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

En el devenir histórico siempre ha existido una figura encargada de la impartición de justicia dentro de la esfera municipal, tenemos así "el viejo municipio colonial de origen Hispano-Romano, la figura de los 'alcaldes' (que a su vez deviene del vocablo árabe **al'kade**: juez) tuvo siempre un lugar destacado como funcionario principal, dedicado a la impartición de justicia menor..."<sup>207</sup>

El doctor Quintana Roldán nos refiere que el antecedente más antiguo respecto a la justicia municipal, fue la Constitución de Cádiz de 1812 al regular las actividades de los alcaldes municipales, por su parte Fix Zamudio nos dice al respecto que "durante la época independiente los jueces municipales conservaron las características de lo establecido por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jueces de cuartel y de manzana (1846); pocos años después recuperaron su nombre de alcaldes (1849); hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores".<sup>208</sup>

La facultad del municipio respecto al rubro de la justicia municipal, aunque no de una forma directa, es el artículo 115 constitucional, en el que, de forma general, atribuye la administración y gobierno municipal al ayuntamiento de elección popular y directa. Anteriormente en el Distrito Federal existían los jueces municipales con denominación de Paz y Jueces menores, mismos que eran electos por los ayuntamientos, en la actualidad los jueces menores son designados y dependen directamente del Tribunal Superior de Justicia; respecto a las entidades federativas, los llamados jueces municipales, dependían directamente de los ayuntamientos, por lo que se les consideraba parte integrante de los municipios; en la actualidad en el Estado de México, estos juzgados municipales se conocen como Juzgados de Menor Cuantía, existiendo en el municipio de Nezahualcoyotl uno en

---

<sup>207</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS F. - Ob. Cit. - Pág. 261.

<sup>208</sup> FIX ZAMUDIO, citado por Carlos F. Quintana Roldán. Ob. Cit. Pág. 261.

materia civil y mercantil, otro en materia penal, tales juzgados dependen del Tribunal Superior de Justicia, apartándose totalmente del origen de su creación, como lo señala el doctor Reynaldo Robles Martínez "estos juzgados no cumplen con la finalidad que el municipio requiere, pues no conocen de los problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, para resolver el cúmulo de asuntos que se le plantean, pero no para que coadyuven a resolver los problemas de convivencia vecinal propios del municipio.

La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del Juez de Menor cuantía, pues busca conciliar y avenir los intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal", y agrega "se requiere crear un órgano que se denomine Juez Conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal, ya que quien lo personalice, en vez de ser técnico en el derecho, sea un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a las gentes de su municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos, y en su caso, con criterio para imponer sanciones, analizando, valorizando la falta, e individualizando la sanción de acuerdo a la persona infractora y sus características" <sup>209</sup>

Coincidimos en parte con los comentarios del tratadista Reynaldo Robles Martínez, en el sentido de que efectivamente los juzgados municipales menores que anteriormente formaban parte del municipio y que eran elegidos a propuesta de éste, ante el Tribunal de Justicia no cumplían con la finalidad que persigue el municipio, situación que consideramos procedente en el Estado de México que saliesen de la

<sup>209</sup> QUINTANA ROLDAN CARLOS E - Ob. Cit - Pág. 264, 265

esfera municipal, para pasar por completo al poder judicial estatal: respecto a la creación de un órgano encargado de la conciliación entre los vecinos del municipio; así como de la aplicación de las sanciones por faltas administrativas existe la figura denominada anteriormente como jueces calificadores y actualmente conocidos como Oficiales Conciliadores y Calificadores, denominación que no nos parece correcta, aceptando la señalada por este tratadista, es decir, la del Juez Conciliador de Paz o Juez Municipal o bien la establecida en el Distrito Federal de Juez Cívico; y en lo que discrepamos con este autor es, que tal órgano no sea representado por un técnico en el Derecho, sino por un vecino del municipio con criterio, ya que específicamente en el municipio de Nezahualcoyotl se requiere la calidad de abogado o pasante de derecho, lo que reforzamos con los comentarios que vertiremos en cuanto a las actividades que se desarrollan en la Oficialía conciliadora y calificadora.

Nezahualcoyotl es un municipio de reciente creación, con escasos 35 años de existencia como tal, tiempo en el cual a la fecha ha sido gobernado por 12 ayuntamientos, y como lo comentamos, cada una de estas administraciones ha expedido su Bando Municipal, como órgano rector de su gestión, por lo que consideramos conveniente hacer alusión a algunos bandos vigentes en su oportunidad, en lo referente a la justicia municipal que establecían dichos ordenamientos, con lo que podemos observar algunas modalidades entre uno y otro hasta llegar al Bando Municipal vigente:

El primer Bando Municipal, expedido para el trienio de 1964-1966, siendo presidente municipal el ingeniero Saenz Knoth:

Dentro de este primer ordenamiento municipal, no existió un rubro específico para la justicia municipal, tocándose dicho tema en diversos artículos del mismo Transcribiendo los que consideramos más sobresalientes:

"Artículo 22.- En cada caso los detenidos serán anotados en el correspondiente Libro de Ingresos con su nombre, domicilio y demás generales, así como la hora y lugar en que fue detenido, los delitos cometidos, los datos del policía que lo remitió y cualquier observación que se estime pertinente, una vez hecho esto se pondrá al detenido (s) a disposición del C. Presidente Municipal para los efectos legales consiguientes.

"Artículo 23.- Cuando un infractor de este Bando solicite su libertad antes de ser calificado, le pueda ser concedida siempre que otorgue una fianza a satisfacción de la presidencia municipal o siempre que por él responda persona idónea y solvente con arraigo en el municipio y que se constituya en el Fiador para presentar a su fiado en el momento que se le pida o en su caso pagar la multa a que su fiado se haya hecho acreedor por la infracción cometida; también se le concederá la libertad cuando llene cualquiera de los requisitos a satisfacción del presidente municipal."

"Artículo 204.- Las infracciones a los diversos preceptos de este Bando, serán sancionados por el C. Presidente Municipal con multa de uno a quinientos pesos, según la gravedad de la infracción o con el respectivo arresto"

Como podemos observar, en las anteriores disposiciones transcritas, el órgano facultado para la imposición de sanciones es el Presidente Municipal, asumiendo la calidad de Jefe político y la de órgano impartidor de Justicia Municipal, factores que se dieron en su momento, tal vez por las condiciones que imperaban, pero lo que nos llama la atención es que, en ningún articulado se habla del órgano con la denominación de Juez Menor, que lógicamente sería el encargado de la aplicación de sanciones, pero este funcionario si aparece con tal denominación en el

transitorio segundo, párrafo tercero, luego entonces no podemos preguntar cuál habrá sido su función, si ésta era llevada a cabo por el presidente municipal.

El segundo Bando Municipal, del trienio 1967-1969, fue expedido siendo presidente municipal el doctor Francisco González Romero, cambió en mucho al primero, respecto a la Justicia Municipal, dentro de este ordenamiento se habla ya específicamente del Juez Calificador, además agrega la figura del Juez Menor Municipal.

"Artículo 33.- El C. Juez Calificador nombrado por la presidencia municipal..."

"Artículo 34.- La persona que no haya cubierto el monto de la multa impuesta por el C. Juez Calificador quedará detenida en la cárcel municipal..."

"Artículo 36.- El Juzgado Calificador estará integrado por dos personas o sea el titular de la Oficina, que será el C. Juez y por su auxiliar que se le denominará cabo de puertas ..."

"Artículo 37.- ...detenidos y consignados ante el C. Agente del Ministerio Público quien determinará si el acto cometido cae bajo un tipo determinado del Código Penal o si se trata de una falta administrativa".

Como lo observamos entre uno y otro existe un avance, no sin dejar de existir algunas cuestiones de crítica como la que establecía el artículo 37, reduciendo facultades al Juez Calificador al concederle facultad explícita al Ministerio Público para determinar la existencia de una falta administrativa, otro avance del momento lo establece el artículo 41 bis, al precisar la existencia a partir del 1° de enero de 1967, de dos Juzgados Menores Municipales, los cuales actualmente ya no son parte del municipio sino más bien dependientes del poder

judicial por apartarse de los fines que persigue el municipio, siendo su finalidad totalmente distinta.

En cuanto al tercer Bando Municipal, del trienio 1970-1972, siendo presidente Raymundo Sinecio Rencillas, de nueva cuenta se reducen disposiciones respecto a las facultades del Juez Calificador y solamente se hace mención a estos en determinados artículos como son:

"Artículo 7.- El Presidente Municipal o el Regidor que lo sustituye en sus funciones, es el único que tiene facultad para imponer multas por sí o a través de los Jueces Calificadores y tesorero Municipal, acatando esta funciones de su competencia.

"Artículo 31.- El Tribunal Calificador nombrado por la Presidencia Municipal, estará integrado por dos personas. Es obligación del Juez Calificador, aplicar las multas a los detenidos que el C. Agente del Ministerio Público determine que deben quedar a disposición del C. Presidente Municipal"

Dentro de este Bando Municipal, notamos de nueva cuenta la intervención en las calificaciones de faltas administrativas, además de una connotación no propia del ámbito municipal referente al "Tribunal" calificador.

Otro bando municipal que consideramos conveniente comentar es el del trienio 1979-1981, siendo presidente municipal el Lic. José Luis García García, en sus siguientes artículos:

"Artículo 45 - Son autoridades municipales las siguientes  
... V.- Los Jueces Menores municipales y . . ."

"Artículo 121.- En el municipio funcionarán un mínimo de tres juzgados populares para la atención de los asuntos de menor cuantía y conciliatorios que por la Ley Orgánica Municipal establece."

"Artículo 125 - para ser Juez Popular se requiere...haber cursado la instrucción primaria."

"Artículo 131.- Los juzgados populares conocerán de los siguientes asuntos:

a) Conocerán y determinarán en la vía conciliatoria de juicio verbal o escrito de menor cuantía, de los asuntos civiles o mercantiles..."

"Artículo 132 - Son obligaciones de los jueces populares:

a) Poner de inmediato a disposición de las autoridades administrativas correspondientes a los detenidos, y enterar en la Tesorería las multas correspondientes".

Si bien es cierto existió un avance en este ordenamiento que efectúa un desglose de las faltas administrativas, también es cierto que existían muchos puntos de contradicción, como el hecho de requerir entre otros, tener un nivel de escolaridad primaria para ocupar la calidad de Juez Popular, concediéndole facultades para conocer asuntos de carácter netamente jurídico, terminología y procedimiento que por lógica solamente puede ser conocido por el Abogado, considerando acertada la separación que se hizo en su momento de estos juzgados de la esfera municipal y pasar a la del Poder Judicial

En el bando municipal del trienio 1982-1984, ocupando la presidencia municipal Juan Alvarado Jacco, nuevamente se reducen disposiciones relativas a la impartición de justicia municipal por infracciones al mismo ordenamiento como lo veremos.

"Artículo 86 - Son autoridades municipales las siguientes:  
VI - Jueces Calificadores."

"Artículo 122 - Las infracciones o faltas a normas contenidas en las leyes, este Bando o Reglamentos municipales, se sancionarán con "

Dentro de este Bando ya no se habla de los Juzgados Populares, mismos que actualmente forman parte del poder judicial, conocidos como Juzgados de Cuantía menor, y solamente se habla de jueces calificadores concediéndoles la categoría de autoridad municipal.

El Bando de la Administración Municipal 1985-1987, siendo Presidente Municipal, el Lic. José Lucio Ramírez Ornelas, estableció entre otros lineamientos lo siguiente:

"Artículo 235 - Las faltas e infracciones previstas en el presente Bando serán calificadas y sancionadas por los Jueces Calificadores."

"Artículo 238. - Para ser Juez Calificador se requiere:

III. - Ser pasante de la carrera de licenciado en derecho".

A diferencia de los anteriores Bandos Municipales, en este se estableció como requisito para fungir como Juez Calificador la de ser técnico en Derecho, lo que consideramos acertado, en virtud de las funciones que haremos notar en el capítulo respectivo, y que han existido desde tiempos anteriores a esta fecha.

El Bando Municipal del gobierno 1988-1990, cuando fue presidente municipal el Lic. José Salinas Navarro, en sus artículos establece lo referente a los juzgados calificadores lo siguiente:

"Artículo 34 - Son autoridades municipales

V - Los jueces calificadores, y

"Artículo 99 - Las infracciones o faltas administrativas, serán aplicadas por los jueces calificadores y los Departamentos respectivos, con fundamento en el capítulo de sanciones que determina el Reglamento correspondiente"

Este, a diferencia del anterior, suprime el requisito para ser Juez Calificador. lo que consideramos un retroceso en el municipio, pues insistimos, es necesario que tal servidor público tenga la calidad de abogado o pasante en Derecho.

Por su parte, el Bando Municipal expedido en el trienio 1994-1996, durante la presidencia del Lic. Carlos Viñas Paredes, periodo durante el cual se transformó la denominación del órgano encargado de la aplicación de la justicia municipal en materia de faltas de Policía y Buen Gobierno, como lo observaremos en los artículos que a continuación señalamos:

“Artículo 192.- La justicia en materia de faltas de Policía y Buen Gobierno se ejercerá en el municipio a través de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras.

“Artículo 196.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:

...III.- Tener escolaridad mínima de nivel primaria y;  
IV.- Tener la capacidad necesaria para desempeñar dicho cargo”

Durante esta administración y por reformas hechas en el Estado de México, se instituyó la figura de oficial conciliador y calificador, estableciéndose sus atribuciones dentro de la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 148 al 153, de dicho ordenamiento, denominación que lógicamente fue adoptada por los municipios integrantes de la entidad federativa, denominación de "oficial" con la que no estamos de acuerdo, así como tampoco con el requisito mencionado en la fracción tercera antes transcrita, y si bien podría ser cierto que una persona pudiese tener la capacidad necesaria para desempeñar el cargo, también es cierto que tiene limitaciones en cuanto al conocimiento jurídico, y siendo estas Oficialías un lugar donde acuden un sinnúmero de personas en busca de solución a sus problemas y que muchos de ellos son de carácter estrictamente jurídico, justo es que si no hay

solución en dicho lugar, se les brinde una asesoría que lejos de confundir a la ciudadanía se le oriente de una forma correcta.

El Bando Municipal vigente para el periodo 1997-2000, el cual preside el Lic. Valentín González Bautista, retoma el mismo perfil que el anterior, cambiando de redacción los requisitos para ser Oficial Conciliador y Calificador, artículo que a la letra dice:

"Artículo 196.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se atenderá a lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás relativos aplicables".

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México refiere:

"Artículo 149.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:

...IV.- Tener escolaridad de nivel primaria y ser mayor de 21 años".

Como hemos podido observar, cada ayuntamiento emite sus Bandos, llevando a cabo cambios que consideraron convenientes, pero desde un particular punto de vista, consideramos que en algunos casos este rubro se retrasó o bien se estancó, el rubro de impartición de justicia municipal, el cual es de vital importancia, ya que la experiencia que hemos adquirido como servidor público, con el carácter de Oficial Conciliador, nos lo ha demostrado así, y en varios casos específicos se pueden prevenir actos que pudiesen desencadenar en hechos violentos que perjudican a particulares y por consecuencia a toda la sociedad, motivos todos por lo que en líneas posteriores nos atrevemos a proponer determinadas reformas.

En este orden de ideas, proponemos las reformas tanto a la ley orgánica municipal del Estado de México, así como al Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl, al efecto transcribimos los preceptos vigentes así como la propuesta de reforma en los términos siguientes

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 149 - Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:

... IV.- Tener escolaridad de nivel primaria y ser mayor de 21 años

Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl.

"Artículo 196.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se atenderá a lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y demás relativos aplicables."

La propuesta de reforma que se propone al artículo 149 de la ley Orgánica Municipal, es adicionando dicho precepto en su fracción IV para quedar como sigue:

"Artículo 149 - Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere:

... IV - Tener escolaridad mínima de nivel primaria; salvo que en el lugar de ubicación del municipio existan personas con calidad de abogados o pasantes en derecho, en cuyo caso se optará por estos últimos en relación a los primeros, y ser mayor de 21 años."

La anterior propuesta de adición se hace en virtud de que ya en municipios urbanos, semiurbanos y metropolitanos existe cuando menos una agrupación de abogados, que reúne los perfiles necesarios para desempeñar tal cargo, haciéndose tal vez un poco más complicado en municipios rurales.

En relación al artículo 196 del Bando Municipal vigente en Ciudad Nezahualcoyotl, la propuesta de reforma es la siguiente:

"Artículo 196.- Para ser Oficial Conciliador y Calificador se requiere ser abogado o pasante de derecho, mediante la aprobación del ayuntamiento y reuniendo los requisitos de elegibilidad que señale el Reglamento Respectivo."

Con tales reformas, se procura que el servicio que se presenta en las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras sea cada vez mejor, al existir una profesionalización en la actividad encomendada al Municipio.

## 2.- CONCEPTO DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SU SANCIÓN.

El Bando Municipal vigente en Ciudad Nezahualcoyotl, establece dentro del capítulo IV de las faltas administrativas, lo siguiente:

Artículo 201.- Cualquier transgresión del orden público o la moral que presuponga el ataque a la integridad física o moral de las personas será objeto de sanción administrativa, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes penales.

El vocablo falta.- "Del latín **fallitus, por falsos de fallere**, engañar, faltar, esta se relaciona estrechamente con la palabra contravención que proviene del latín **transgressio** y con **violatio**, que se identifican con infracción y violación, esto significa que la persona que transgrede es quebrantador de la ley".<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob. Cit. Pág. 1426.

Por su parte, don Andrés Serra Rojas, nos dice: "La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlos como faltas menores"<sup>211</sup>

Para el doctor Acosta Romero, el término de infracción es bastante amplio, punto de vista que adoptamos, pues existe una diversidad de leyes administrativas y por consiguiente variedad en cuanto a sus sanciones, Sayaqués Laso nos comenta que las sanciones administrativas son muy variadas: multas, recargos, intereses punitivos, apercibimientos, censuras, suspensiones, destituciones, arrestos, derogación, pérdida de ascenso, traslados, caducidades, retiro de actos jurídicos, decomisos, clausuras, exclusión de ciertas actividades, etc. y a manera de ejemplo, el estudio realizado en el ámbito federal por el doctor Miguel Angel García Domínguez, en el cual identificó 144 disposiciones normativas de infracciones sancionadas con multa, y a su vez 70 recursos administrativos para impugnar tales sanciones

De los anterior, y en este orden de ideas, nos adherimos al comentario que hace el doctor Acosta Romero, para delimitar los fines del derecho administrativo, a saber

"a) Proveer servicios públicos; b) mantener el orden público; entendiéndose como tal, salvaguardar las normas de convivencia social, c) distribuir el gasto público; y d) regular la organización, estructura y actividades de parte del estado, que se identifica con la administración pública o poder ejecutivo"<sup>212</sup>

<sup>211</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS. Ob. Cit. Pág. 475

<sup>212</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 966

Dicho tratadista, después de delimitar el objeto del derecho administrativo, define a la infracción administrativa como: "todo acto o hecho de una persona que viole el orden establecido por la administración pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y prestar un servicio eficiente en la administración de servicios".<sup>213</sup>

Como podemos denotar, el vocablo "falta" también se utiliza como sinónimo de infracción, motivo por el cual hablar de éste en términos generales, sería demasiado amplio por que caeríamos en el ámbito del derecho penal, del derecho penal administrativo y del administrativo propiamente dicho. dentro de estos ámbitos existen diferentes tipos de sanciones, siendo tal vez la diferencia respecto al procedimiento para tener como resultado la sanción, es así que el doctor Acosta Romero dice que "la distinción entre las sanciones penales y administrativas radica en diversos elementos: aquellas se imponen por acto jurisdiccional, mientras que estas se aplican mediante actos administrativos, las sanciones penales son generalmente más severas que las administrativas, tienen cierto carácter infamante y constan de los antecedentes judiciales y policiales. La diferencia entre las infracciones y sanciones penales y administrativas está dada por el derecho positivo".<sup>214</sup>

El fundamento legal para la autoridad administrativa en la aplicación de sanciones por infracciones cometidas a los reglamentos gubernativos y de policía es el artículo 21 constitucional y dentro de la esfera municipal, el precepto antes referido, en relación con el 115 de la ley suprema.

<sup>213</sup> Idem.

<sup>214</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. Ob. Cit. Pág. 969

Cabe hacer mención que, anterior a las reformas de 1983, el arresto administrativo en caso de no pagar la multa impuesta era hasta quince días, situación que fue considerada inhumana además de las críticas hechas por la doctrina, cambiándose el arresto administrativo como máximo de treinta y seis horas, situación que consideramos favorable para las clases más desprotegidas y que por ende, son de bajos recursos económicos.

Una vez vertidos los comentarios anteriores, nos circunscribimos al ámbito municipal, dentro del cual consideramos que *falta*, es el incumplimiento de una obligación jurídica o del deber a virtud de costumbre, contraviniendo disposiciones del Bando Municipal, reglamentos, circulares y demás disposiciones emanadas del ayuntamiento, lo que consideramos como una conducta venial que se castiga con pena leve. Resumiendo, podemos decir que "falta" es una conducta leve que transgrede una norma jurídica como es la infracción a los reglamentos de Policía y Buen Gobierno.

Podemos precisar que las infracciones municipales tienen como finalidad, asegurar el buen funcionamiento de la administración municipal, el cual tiene, entre otros fines, el de salvaguardar y garantizar la integridad y seguridad de sus habitantes; fines del municipio de Nezahualcoyotl que se encuentran establecidos dentro del capítulo III en su artículo 5 fracciones de la II a la XXVII del Bando Municipal vigente.

Dentro del ordenamiento municipal antes invocado, con apego a la Constitución General de la República, Constitución local del Estado de México y Ley Orgánica Municipal, en su artículo 197, se establecen las sanciones por infracciones cometidas, mismo que a la letra dice

"Artículo 197.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamento, circulares y disposiciones administrativas, municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I.- Amonestación.

II.- Multa hasta de 50 días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un días;

III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV.- Clausura temporal o definitiva; y

V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas."

Por amonestación se entiende: "Del latín **admonere**: amonestar, reprender, aconsejar. Advertencia que el juez dirige al acusado haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada. En el derecho canónico la amonestación significa la publicidad que debe darse a la proyectada celebración de un matrimonio, en relación con las circunstancias personales de los futuros contrayentes".<sup>215</sup>

Arresto.- "Del latín **ad**: a, y **rescatare**: quedar, poner preso, especialmente en milicia, el acto de autoridad competente de aprender a una persona, de someterla a prisión o en casa de custodia, por breve tiempo, por causas correccionales o penales y con motivo de haberse comprobado una infracción o tener sospechas de que se haya cometido una transgresión al orden jurídico".<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> DICCIONARIO DE POLÍTICA GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.- Ob. Cit. Pág. 22

<sup>216</sup> Idem. Pág. 31

**Multa.**- "Del latín **multa: id**, sanción pecuniaria. La multa es una sanción, por lo general de carácter económico, que debe ser pagada al municipio por parte de un contribuyente que no haya cumplido a tiempo sus obligaciones fiscales".<sup>217</sup>

La definición anterior, es correcta pero nosotros podríamos decir que multa es la sanción que en forma económica, es impuesta aun infractor, por contravenir los fines que persigue el municipio para salvaguardar la tranquilidad de sus habitantes.

La aplicación de sanciones a los infractores, corresponde al Presidente Municipal en primera instancia, pero por la multiplicidad de actividades, las delega en los Oficiales Conciliadores y Calificadores, conforme a lo establecido en el artículo 193 del Bando Municipal en relación con el artículo 146 de la Ley Orgánica Municipal, tal facultad la podemos considerar como un acto discrecional, entendiéndose por éste lo siguiente:

Acto discrecional.- "Este se deriva de una atribución expresa y tiene su fundamento en una ley expresa o reglamento, dejando al órgano ejecutor un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, así como cuándo y cómo debe proceder y cuál será el contenido de su actuación".<sup>218</sup>

Podemos decir, que el acto discrecional, es la facultad de decisión que tiene los órganos del Estado para actuar o abstenerse fijando los límites y contenido de su actuación, tomando en consideración la oportunidad, la necesidad la técnica, la justicia o la igualdad, o las razones para actuar de determinada forma para el caso

---

<sup>217</sup> DICCIONARIO POLÍTICA GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, Ob. Cit. Pág. 247.

<sup>218</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Ob. Cit. Pág. 83

en concreto, siempre observando las mismas restricciones que la misma ley establece, este se presenta cuando la propia ley faculta a la autoridad con un poder libre de decisión, para decidir su actuación y el contenido de la propia ley. Por regla general, es la ley la que dota a la autoridad de una facultad discrecional, de lo que podemos decir que cuando la norma utiliza términos facultativos, como es el caso específico del Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl, estamos en presencia de un acto discrecional, asimismo ocurre lo anterior cuando la ley deja a la autoridad, libertad de decidir en virtud de consideraciones subjetivas como son la necesidad, oportunidad, justicia, equidad, razonabilidad, racionalidad, suficiencia, exigencia del interés público o interés social.

Elementos todos que consideramos deben ser observados por el Oficial Conciliador y Calificador. De igual manera, la discrecionalidad se presenta cuando el supuesto jurídico contemple dos o más soluciones a un caso concreto, no imponiendo ninguno de ellos como obligatorios.

De lo anterior podemos precisar como elementos del acto discrecional los siguientes:

- 1.- Siempre son parte del órgano administrativo.
- 2.- Sus límites se encuentran dentro de la misma ley.
- 3.- La ley debe autorizar al órgano administrativo para actuar con cierta libertad.
- 4.- Es el propio órgano administrativo el que debe estar autorizado para fijar las modalidades de su actuación.

### **3.- ACTIVIDADES, SUJETOS QUE INTERVIENEN Y FINALIDAD QUE SE PERSIGUE EN LAS OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS.**

Las actividades que se desempeñan dentro de la Oficialía Conciliadora y Calificadora, son variadas, y consideramos que esta oficina administrativa es la que se encuentra de forma más cercana a la comunidad, el recibir diversos planteamientos de ésta en problemas que los quejan y que pueden ser dentro del ámbito del seno familiar, o bien fuera del mismo, y acuden en busca de un apoyo que los pueda fortalecer y por consiguiente sentir seguridad, las actividades de la Oficialía se encuentran establecidas en el artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las que precisamos de la siguiente manera:

- 1.- Calificación y aplicación de sanciones administrativas por infracciones al Bando Municipal
- 2.- Conciliación o advenimiento de ciudadanos en conflicto, los que suelen ser en diversas áreas como lo comentamos posteriormente.
- 3.- Expedición de constancias de hechos, mejor conocidas como actas informativas
- 4 - Apoyo a la autoridad municipal para la conservación del orden público.
- 5 - Entregar recibo oficial al causante e ingresar lo recaudado a la Tesorería Municipal.
- 6.- Hacer las anotaciones en los libros existentes en las Oficialías.
- 7 - Rendir informe de guardia e ingresos recaudados.
- 8.- Expedición de citatorios a la parte quejosa que lo solicite.
- 9 - Vigilar el estado físico de los remitidos que cumplen arresto administrativo en área cerrada
- 10.- Asesoría jurídica a la persona que lo solicite.

Cabe mencionar que las actividades señaladas en los numerales 8,9 y 10 no se encuentran precisados dentro del ordenamiento legal invocado, así como tampoco dentro del Bando municipal de Ciudad Nezahualcoyotl, sin embargo, son actividades que desempeñan dentro de la Oficialía de los cuales la comunidad tiene conocimiento.

Una vez precisadas las actividades que se realizan en la Oficialía Conciliadora, comentamos de los sujetos que interviene dentro de la misma, los que por lógica se encuentran relacionados con tales actividades, situación que sin lugar a dudas nos dará un panorama más amplio de la importancia en su funcionamiento, es así que tenemos varios supuestos en atención al planteamiento que se este ventilando dentro de la Oficialía, de ahí que nos atrevemos a denominar de diversas formas a dichos sujetos:

1.- En la presentación que hace la policía (municipal o estatal) de un supuesto infractor por la violación de un artículo determinado del Bando Municipal existen tres sujetos:

- a) Titular - Es el órgano administrativo facultado y que en su calidad de calificador impone la sanción correspondiente.
- b) Sujeto activo.- Sería el supuesto infractor agresor a la norma.
- c) Remitente.- Sería la autoridad que efectúa la detención y presentación del supuesto infractor ante la Oficialía Conciliadora y Calificadora.

Dentro de este primer supuesto, el remitente tiene la obligación de hacer por escrito la presentación del infractor, señalándose lo siguiente:

- Día y hora de la presentación
- Nombre y unidad de policía.
- Nombre, domicilio y edad del presentado.
- Artículo infringido y las evidencias en caso de existir.

Asimismo, una vez recabado lo anterior, el órgano calificador procederá a la garantía de audiencia, haciéndole saber sus derechos y escuchando lo que pudiese agregar en su defensa, con estricto apego a lo consagrado por los artículos 14, 16, 20 fracción IX y 21 Constitucionales en relación con el 192 y 194 del Bando Municipal, procediéndose a la calificación respectiva de la sanción que corresponda, misma que puede existir como ya lo apuntamos, en una amonestación, multa o arresto, y en casos cuando se considera la no existencia de la infracción imputada la declaración de improcedencia de la falta, situación que no se encuentra prevista en forma expresa en ninguna disposición del Bando Municipal, argumentos con los que se refuerza la facultad discrecional con que cuenta el Oficial Conciliador y Calificador. los pasos antes mencionados se hacen necesarios a efecto de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe reunir, evitando así alguna probable responsabilidad. Agregamos que dentro de este supuesto, el personal de la Oficialía en conjunto con el Guardia de Seguridad conocido como "policia de puertas o cabo de llaves" etc., son los encargados de vigilar la seguridad de los infractores asegurados en área cerrada, en cumplimiento del arresto administrativo impuesto.

Este supuesto es muy delicado, ya que varios de los remitidos se encuentran bajo el influjo de alguna sustancia, en sus modalidades de alcohol, solvente o alguna otra, y por consiguiente al estar asegurados pueden correr peligro en su integridad física, por lo que se hace necesaria la presencia de un médico, dentro de la Oficialía, quien se encargaría de establecer las condiciones físicas del infractor.

2 - En la conciliación o advenimiento de ciudadanos en conflicto, el cual puede ser bien mediante cita expedida por la Oficialía o a petición de parte o bien, mediante comparecencia voluntaria, intervienen tres sujetos:

a) El conciliador - Qué es el órgano titular de la Oficialía Conciliadora y Calificadora.

b) El quejoso - Es la persona que acude a solicitar cita para dirimir sus diferencias con otro sujeto y tratar de conciliar sus intereses

c) El citado - Es la persona de la cual se requiere su presencia en la vía conciliatoria.

En este segundo supuesto, es indispensable resaltar que no existe definición de tal actividad en el Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl, pero tal atribución si se encuentra prevista en el artículo 150 fracción primera de la Ley Orgánica Municipal que a la letra dice

"Artículo 150 - Son atribuciones de los Oficiales Conciliadores y Calificadores.

I.- Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades."

Es importante comentar que los problemas por los que acuden los ciudadanos, con la intención de lograr una solución satisfactoria en diversas áreas jurídicas, las cuales podemos precisar de la siguiente forma:

- 1.- Vecinales
- 2.- Familiares.
- 3.- Mercantiles.
- 4.- Penales
- 5.- Arrendamiento.

Con la anterior clasificación, y según lo dispuesto en el artículo 150 fracción primera de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se nos podría atacar de

que invadimos esferas que no nos competen, apreciación que de hacerse en tal sentido, consideramos que sería errónea, puesto que el hecho de presentarse ante la Oficialía sería solo en términos conciliatorios, teniendo la función primordial el de mediador y nunca con el carácter de juzgador, para tales efectos citamos el artículo 151 del ordenamiento antes invocado que dice:

"Artículo 151.- No pueden los Oficiales Conciliadores y Calificadores:

...III.- Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;"

Luego entonces, en este orden de ideas, la función del Oficial Conciliador y Calificador no es la de juzgar, si no más bien la de conciliar y mediar los intereses de las partes, haciéndoles saber siempre que independientemente de que decidan llegar o no a un arreglo, de acuerdo a sus intereses, sus derechos quedan a salvo, por si deciden optar por la vía que conforme a derecho proceda, a mayor abundamiento, en varios de los casos se presenta el abogado solicitando la conciliación como acto previo al de acudir a la autoridad competente, es así que sostenemos que no hay invasión de esferas, sino únicamente la prestación de un servicio solicitado por la comunidad, agregando que en varios de los casos se pueden prevenir que algunas inconformidades desencadenen en mayores actos de violencia. De ahí que insistimos, en la profesionalización de la Oficialía Conciliadora y Calificadora, situación que ya regula el reglamento de Oficialías como lo veremos posteriormente.

A manera de ejemplo citamos lo siguiente:

1.- Cuando la cónyuge es agredida verbal y físicamente y no desea notificarlo al Ministerio Público, requiriendo exclusivamente la comparecencia de su

esposo, para que ante esta autoridad se notifique de viva voz su voluntad de ya no cohabitar con el .

2.- Cuando por incosteabilidad de un juicio ejecutivo mercantil, el acreedor no quiere intentar la vía idónea, y acude solicitando una cita para tratar de convenir con el deudor.

En algunos casos, cuando las partes logran ponerse de acuerdo, solicitan una constancia de hechos, según lo convenido por ellos mismos, documento que se les expide con las restricciones que el mismo Bando Municipal establece en su artículo 213 bis primer párrafo

“Artículo 213 bis.- Las actas informativas son constancias de hechos que se realizan en las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, tendrán la validez que les conceden las autoridades correspondientes, cumpliendo con los requisitos previamente establecidos.”

3.- En la solicitud de constancias de hechos “actas informativas” dentro de este tercer supuesto, intervienen dos personas a las que podríamos denominar de la siguiente forma:

- a) Peticionario.- Es la persona que solicita el acta informativa.
- b) El titular.- Es la persona que expide el documento solicitado.

Cabe mencionar que dentro de este tercer supuesto, también pueden intervenir tres sujetos, como lo mencionamos en el tercer supuesto y en obvio de repeticiones nos remitimos a lo comentado.

Creemos conveniente también anotar que dentro de las Oficialías Conciliadoras y Calificadores de Ciudad Nezahualcoyotl, para efectos de control se cuenta con los siguientes libros:

1 - Libro de Gobierno - En el que se asienta mediante número de acta en forma progresiva, los remisionados presentados por la policía, donde aparecen las generales del mismo y la calificación impuesta.

2.- Libro de Oficios.- Donde se asientan los números de oficio de los informes de guardia, así como de los ingresos recaudados.

3.- Libro de Actas.- Donde se asienta con número progresivo, las actas informativas levantadas y las características de las mismas.

4 - Libro de Citatorios.- Donde aparecen los citatorios extendidos con los datos del quejoso, citado y fecha de cita.

5.- Libro de Recepción y Entrega de Guardia.

De todo lo anterior podemos concluir que la finalidad de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras es de vital importancia, ya que es de una dependencia administrativa donde, por una parte la ciudadanía acude como primera instancia para tratar de buscar una solución a sus conflictos y por otra parte se procura mantener la tranquilidad y convivencia social que debe imperar en cualquier comunidad, situación tan anhelada dentro de esta sociedad tan descompuesta por la pérdida de valores.

#### **4.- COMPARACIÓN CON OTROS ORDENAMIENTOS SIMILARES.**

Hacer un comparativo de todos los ordenamientos existentes respecto a las infracciones cometidas al Bando Municipal, sería extenso además de reiterativo, puesto que muchos de esos ordenamientos tiene perfiles similares, adecuándose a los usos y costumbres que imperan en algunos municipios, de los 122 que conforman al Estado de México como entidad federativa, por lo que solamente haremos un comparativo con algunos de ellos, dentro de los cuales incluiremos "el

Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal", con el recientemente expedido en el Municipio de Ciudad Nezahualcoyotl.

Todos los municipios del Estado de México por disposición de la constitución local, tienen la obligación de promulgar y publicar el 5 de febrero de cada año el Bando Municipal, así como todos los ordenamientos necesarios para su organización y funcionamiento, lo que se encuentra regulado por el artículo 124 de la Ley Orgánica Municipal.

1.- El primer comparativo que hacemos es con el Bando Municipal de Toluca, este ordenamiento respecto al rubro que nos ocupa, que es la Justicia Administrativa, hace los señalamientos respectivos en el siguiente orden:

a) Este Bando Municipal, hace omisión total del Oficial Conciliador y Calificador como órgano facultado para la imposición de sanciones administrativas por infracciones al mismo ordenamiento y solamente lo faculta para la imposición de un arresto de hasta treinta y seis horas en un caso específico, según se desprende del artículo 167 que a la letra dice:

"Artículo 167.- Se sancionará con arresto hasta por treinta y seis horas independientemente de la aplicación de otras sanciones a quien ejecute actos en contra de la dignidad humana, la moral y el orden público, o agreda de palabra o de hecho a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Para la aplicación de la sanción contenida en el presente artículo, se tomará en consideración la gravedad de la infracción, la cual será determinada por el oficial Conciliador y Calificador."

Tal disposición, la consideramos inconstitucional, ya que según se desprende, al infractor se le puede imponer un arresto de hasta treinta y seis horas

independientemente de la aplicación de otra que bien podría ser amonestación o multa. Contraviniendo lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución General de la República que en lo conducente señala

"Artículo 21.-... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en una multa o arresto hasta por treinta y seis horas;..."

Esto es que no se le puede aplicar la sanción pecuniaria y arresto al mismo tiempo. Otra disposición que señalamos como inconstitucional es la señalada en el artículo 166, que en el mismo tenor, señala un arresto de 36 horas, independientemente de la económica al que cause grave perjuicio a un servicio público

b) Un segundo señalamiento del ordenamiento en cuestión, es que si bien es cierto, el municipio tiene una libertad constitucional, también es cierto que la aplicación de las multas debería manejar un mínimo y un máximo para su aplicación.

c) Otro señalamiento es que, en casos específicos, aplica una sanción determinada y en otra disposición hace una diferente para el mismo supuesto; como ejemplo el artículo 152 fracción XIII impone una multa de 5 a 60 días de salario mínimo a quien realice sus necesidades fisiológicas en la vía pública y por su parte el artículo 171 la misma acción la sanciona con una multa de 50 a 1,000 días de salario mínimo

d) Los límites que podríamos fijar, de acuerdo a este ordenamiento para la aplicación de una multa, sería el mínimo de 5 días y máximo de 1,000 días sin estar expresamente señalado

e) Tampoco hace referencia alguna respecto de algún reglamento que regule las actividades del Oficial Conciliador y Calificador como son: la expedición de constancias de hechos y la conciliación.

f) Como último señalamiento, podemos decir que a este ordenamiento le hace falta claridad y precisión en cuanto al rubro que venimos tratando.

2.- Como segundo comparativo nos referimos al Bando del municipio de Chimalhuacán, en los términos siguientes:

a) Este ordenamiento es muy similar con respecto al de Ciudad Nezahualcoyotl.

b) Respecto al funcionamiento de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, hace una transcripción en los mismos términos de lo que establece la Ley Orgánica Municipal del artículo 148 al 153

3.- Como tercer comparativo, aludimos al Bando Municipal del ayuntamiento del Valle de Chalco Solidaridad, precisando lo siguiente:

a) Este ordenamiento es muy similar al del ayuntamiento de Toluca, es decir, no hace alusión a quién es el órgano facultado para la aplicación de las sanciones; no hace referencia respecto a las actas informativas; tampoco alude a la función conciliatoria que de hecho se lleva a cabo.

b) Señala dos tipos de sanciones diferentes a las reguladas en Nezahualcoyotl como son:

1.- El decomiso de productos, objetos e instrumentos motivo de la infracción.

2.- Pago al erario municipal del daño causado a los bienes patrimoniales; mientras el municipio de Toluca lo refiere como reparación del daño (figura jurídica

que se maneja en el ámbito penal, con lo que si pudiese darse la probable invasión de esferas)

c) Existen, desde nuestro punto de vista, disposiciones anticonstitucionales como serían los artículos 133, 134 y 136 del ordenamiento a cuestión, ejemplo:

Artículo 133.- Se impondrá arresto hasta por 36 horas, independientemente de la sanción económica al infractor que cause graves daños a un servicio público.

4.- Como cuarto comparativo, abordamos el Bando Municipal del ayuntamiento de Cuautitlán México, estableciendo lo siguiente:

a) Este ordenamiento le da la calidad al Oficial Conciliador y Calificador de órgano administrativo, lo que consideramos positivo además de correcto, puesto que le otorga un nivel de cierta jerarquía (lo que no ocurre en Nezahualcoyotl) como lo establece el artículo 18 del ordenamiento en cuestión.

b) No se especifican de forma expresa las atribuciones del Oficial Conciliador y Calificador, pues nos remite de forma directa a las ya comentadas dentro de la Ley Orgánica Municipal

c) Dentro del artículo 60 estipula que la justicia administrativa se imparte por un Oficial Conciliador y Calificador, basándose en la Ley Orgánica Municipal, el Bando, las leyes y su reglamento respectivo. En cuanto a esto último es preciso señalar que las diversas dependencias de este ayuntamiento, entre las que incluimos a la oficialía, manifestaron expresamente el desconocimiento de dicho reglamento, lo que nos hace poner en duda su existencia, ya que si ni siquiera el propio órgano facultado para la aplicación de sanciones por infracciones al Bando, tiene conocimiento de la expedición de su reglamento, luego entonces, no hubo promulgación y divulgación, por lo que no se reúnen los requisitos establecidos en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

d) El ordenamiento municipal en comento, le da vida y existencia a un órgano auxiliar del Oficial Conciliador y Calificador, al que denomina como Oficiales Calificadores de Barandilla, otorgándole funciones específicas en un reglamento, encontrándonos con la misma situación, al igual que con el reglamento para el Oficial Conciliador y Calificador, desconociéndose la situación de fondo sobre la autenticidad de ambos reglamentos y en el supuesto caso de existir, no consideramos lógico un manejo tan velado, situación que no tendría mayor relevancia que la de darlo a conocer a cualquier persona que lo solicite.

e) Dentro del artículo 65 se habla de la facultad que tiene el presidente municipal en la aplicación de infracciones, así como la delegación de las mismas, otorgándose las al Oficial Conciliador y Calificador, a los Oficiales Calificadores de Barandilla, y por último, a la dependencia administrativa que estime conveniente. Respecto a la figura que denomina Oficiales Calificadores de Barandilla, consideramos no ser la correcta, ya que, estimamos, contraviene lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal, ya que la denominación es solo una, la de Oficial Conciliador y Calificador, aunque como lo hemos comentado no estamos de acuerdo con la de "oficial".

f) Asimismo, este ordenamiento solo establece como sanción pecuniaria máxima la de 300 días de salario mínimo, siendo omiso de cuál sería la sanción para las conductas que señala como infracciones al Bando, y si bien es cierto lo que puede precisar un reglamento, estimamos que hubiera sido conveniente haberlas fijado en el Bando Municipal y no en un reglamento, lo anterior ante las imposibilidades que se nos presentaron y que ya comentamos.

5.- Como último comparativo nos referimos al reglamento gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en los siguientes Términos:

a) Este reglamento es expedido por la Asamblea de representantes del Distrito Federal el 15 de julio de 1993.

- b) Se establece la profesionalización del Juez Cívico y secretarios.
- c) Se establece la facultad discrecional para el Juez Cívico.
- d) Fija un máximo de multa de 30 días de salario mínimo.
- e) Establece un procedimiento a seguir ante el Juez Cívico, con lo que se cumplen los requisitos de que todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado.
- f) El reglamento en comento hace una clasificación de las infracciones usando el término de flagrancia, la cual amerita inmediata presentación, pero exceptúa esta en cinco supuestos, en los que procede dejar citado al presunto infractor.
- g) Este reglamento, si bien por una parte es un buen adelanto para brindar garantías a la que tiene derecho todo individuo, también es cierto que tiene disposiciones que son violatorias de garantías constitucionales como son:

"Artículo 14.-... La facultad para ejecutar el arresto prescribe en tres meses, contados a partir de la fecha que dicte el juez."

De la anterior transcripción se desprende que se puede girar una orden de arresto, lo que contraviene el artículo 16 de la Carta Magna, que en lo conducente dice que solo la autoridad judicial podrá librar orden de arresto.

"Artículo 21.- en el caso de que el presunto infractor no cumpla con el citatorio que le hubiese sido notificado, el juez librará orden de presentación en su contra, la cual será ejecutada por un elemento de la policía."

Disposición que también contraviene lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que nadie puede ser privado de su libertad, si no es mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, por lo que el Juez Cívico no tiene facultad para girar orden de presentación.

Como podemos observar, existen algunas similitudes entre los ordenamientos comentados, y con los mismos se procura conservar el orden público dentro de la sociedad, aunque como lo expusimos, existen violaciones a garantías constitucionales, coincidiendo todos, incluso el de Ciudad Nezahualcoyotl, en fomentar una cultura cívica, la que poco a poco se ha perdido, y consideramos que para poder hablar de valores cívicos tenemos que empezar desde la raíz que es la familia y posteriormente la educación.

## **5.- ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DE OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS.**

Primeramente, para hacer un análisis del reciente reglamento promulgado en Ciudad Nezahualcoyotl, hablaremos del Bando Municipal existente dentro de este municipio.

El Bando Municipal, dentro de su capítulo IV, hace una clasificación de las faltas administrativas, las que se encuentran distribuidas en ocho, a saber:

- 1 - Faltas contra la seguridad general de la población
- 2 - Faltas contra el civismo.
- 3 - Faltas contra la propiedad pública.
- 4 - Faltas contra la salubridad y el ornato público.
- 5 - Faltas contra el bienestar colectivo
- 6 - Faltas contra la seguridad de las personas, la tranquilidad o propiedad particulares.
- 7 - Faltas contra la integridad del individuo y de la familia
- 8 - Faltas contra las actividades comerciales, industriales y de servicios.

Las faltas marcadas con los números 1,2,3,5 y 7 se sancionan con una multa de 3 a 20 días de salario mínimo; y las número 4 y 6 con multa de 3 a 30 días y la número 8 con multa de 3 a 50 días de salario mínimo, con la excepción constitucional para el caso de que el infractor fuese jornalero, ejidatario u obrero, su sanción sería con el importe de un día de salario, fijándole como arresto administrativo hasta 36 horas.

Como lo hemos referido, la facultad para la aplicación de sanciones a los infractores, compete al presidente municipal, delegando esta función en los Oficiales Conciliadores y Calificadores, fijando los mismos requisitos que señala la Ley Orgánica Municipal, entre ellos el de nivel mínimo de escolaridad primaria, también regula dentro del artículo 213 bis la expedición de actas informativas, siendo omiso en cuanto a la función conciliatoria.

Una vez establecidas las directrices que marca el Bando Municipal, nos referimos al reglamento publicado en fecha 5 de febrero de 1999, que entró en vigor el día siguiente, mismo que fue expedido con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II y 25 inciso A) del Bando Municipal vigente, en el municipio de Ciudad Nezahualcoyotl para las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras, tal análisis lo efectuamos bajo los puntos siguientes:

Este reglamento se encuentra compuesto por 44 artículos divididos en 6 capítulos: Capítulo primero disposiciones generales, Capítulo segundo de las faltas y sanciones; Capítulo tercero de las organizaciones administrativas; Capítulo quinto de los requisitos para ser oficiales y secretarios; Capítulo sexto del procedimiento ante las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras. Antes de analizar cada uno de los capítulos en puntos específicos, cabe hacer mención que este reglamento es una copia del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal, por lo

que consideramos no puede ser del todo aplicable, puesto que los usos y costumbres son diferentes, y para la expedición de un reglamento, necesariamente se tienen que observar condiciones específicas del municipio, además que el municipio no cuenta con la misma infraestructura que el Distrito Federal, y si no es tomado en cuenta lo anterior hablamos de un reglamento que en la práctica sería inoperante por lo que no se podría aplicar; esto, sin dejar de reconocerlo como un avance.

El Capítulo primero es positivo, ya que finca una de las responsabilidades del municipio para garantizar la tranquilidad y la armonía que debe imperar dentro del territorio, estableciendo dentro de este capítulo garantías para el ciudadano, estableciendo las sanciones a que se hace acreedor el infractor, haciendo una definición de la sanción respectiva.

El capítulo segundo, respecto a las faltas, consideramos que está mejor especificada que la realizada dentro del Bando Municipal, por lo que las XXVII faltas que puntualiza este reglamento deben de ser incluidas dentro de los rubros que hicimos alusión en el apartado respectivo, a excepción de algunas de ellas que están ya reguladas en el Bando Municipal.

Por su parte y respecto a las sanciones a que se hacen acreedores los infractores, estas son inoperantes por las condiciones socioeconómicas que tiene esta ciudad, ya que no para todo infractor se puede aplicar una sanción económica de entre 10 a 15 días de salario mínimo o en su defecto arresto de 24 a 30 horas ya que influyen muchos factores como son: económico, político, físico, etcétera, es así que nos adherimos a lo preceptuado por el Bando Municipal que otorga como multa de 3 a 30 días de salario mínimo (con la excepción constitucional) y un arresto de hasta 36 horas.

En ambas faltas y sanciones es conveniente resaltar que el reglamento en cuestión dentro de sus transitorios nunca alude a la derogación de los artículos respectivos que sancionan las infracciones administrativas, por lo que al momento de hacer la aplicación de la sanción, se da la disyuntiva de cual éstas se va a aplicar.

El Capítulo tercero, aun cuando consideramos que es conveniente establecer las bases para una adecuada organización administrativa, y como lo comentamos en líneas anteriores, para que pudiese dar una buena organización, es necesario tomar en cuenta las realidades económicas, políticas, sociales del municipio y sus habitantes, lo anterior en virtud de que dentro del artículo 30 habla de los espacios con que contará cada oficialía como son: oficina administrativa, área de desahogo de audiencias, área de seguridad para hombres y otra para mujeres; área para personas en recuperación por estado de ebriedad o intoxicados y un área de seguridad para menores, lo que en la realidad no es posible llevar a la práctica por la falta de lugares para contar con tales espacios, de lo que resulta inoperante tal distribución y no tiene sentido alguno su regulación. Por otra parte el artículo 22 en su fracción IV refiere que el Oficial Conciliador y Calificador puede intervenir para avenir a las partes en conflictos vecinales, familiares y conyugales, olvidándose que no solamente se presentan este tipo de conflictos según lo advertimos dentro del punto tres de este capítulo.

El Capítulo quinto, las disposiciones contenidas dentro de este capítulo no tiene objeción alguna, dado que regula la profesionalización de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras lo que consideramos conveniente.

Capítulo sexto, en virtud de que todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado, para no violar garantías es conveniente la regulación de un procedimiento

ante las Oficialías, como se establece en este reglamento, pero es el caso de que este capítulo es violatorio de garantías en cuanto a lo regulado por los artículos 35 y 36 que a la letra dicen:

"Artículo 35.- Las ordenes de presentación, comparecencia y citas que expidan los Oficiales Conciliadores y Calificadores serán cumplidas por la policía municipal o estatal según la urgencia del caso."

"Artículo 36.- Los agentes de policías que cumplan ordenes de presentación deberán hacerlo sin demora alguna, haciendo comparecer ante el Oficial Conciliador y Calificador al presunto infractor."

Ambas disposiciones son inconstitucionales, puesto que no tienen sustento legal alguno y se violan las garantías consagradas en los artículos 14, 16, y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo orden de ideas, es inconstitucional la medida disciplinaria atribuida al Oficial Conciliador y Calificador en el artículo 26 del reglamento en análisis que dice:

"Artículo 26.- Los Oficiales Conciliadores y Calificadores a fin de hacer cumplir sus determinaciones y para imponer el orden de la oficialía, podrán hacer uso de las medidas disciplinarias siguientes.

...V.- Orden de presentación para el solo efecto de comparecer ante la Oficialía Conciliadora y Calificadora, por conducto del órgano de seguridad pública municipal y/o estatal."

Por último consideramos un esfuerzo de este reglamento, pero después del análisis realizado, reiteramos que para hacer una disposición en tal sentido se hace necesario observar los factores aludidos, ya que en la práctica los puntos que hemos debatido no podrán ser aplicados, y a título personal específicamente las ordenes de presentación nunca serán ordenadas por nuestro conducto, por ser inconstitucionales.

## CONCLUSIONES.

El municipio día a día se ha ido revitalizando y fortaleciendo, acorde con los tiempos de exigencia de la modernidad, sin descartar que en lo futuro, pueda adquirir nuevas formas, y siendo este el órgano de mayor cercanía en contacto directo con la comunidad; incluyendo a todas y cada una de las oficinas administrativas con que cuenta, específicamente las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras en Ciudad Nezahualcoyotl, se hace necesaria una regulación ordenada y coherente en pro de la comunidad por lo que :

PRIMERA.- Proponemos la modificación del artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para que tomando en cuenta las condiciones específicas del municipio en concreto, se logre la profesionalización de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras.

SEGUNDA.- Se debe efectuar un estudio real de las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de Ciudad Nezahualcoyotl para la reorganización y acomodamiento estructural y funcional del reglamento de Oficialías Conciliadoras y Calificadoras.

TERCERA.- Es necesario una modificación del artículo 196 del Bando Municipal vigente, insertando dentro de los mismos la profesionalización del órgano administrativo facultado para la calificación de sanciones.

CUARTA.- Proponemos la Abrogación de un artículo específico dentro del Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl, para incluir la función conciliadora que se lleva a cabo dentro de estas oficinas administrativas.

QUINTA.- La derogación en su totalidad del Capítulo II "de las faltas y sanciones" del reglamento de Oficialías Conciliadoras y Calificadoras y su inclusión de las procedentes dentro del Bando Municipal.

SEXTA.- La derogación de los artículos 26 en su fracción V; 28 en su fracción IV; 35 y 36 en lo conducente a las ordenes de presentación por inconstitucionales.

SEPTIMA.- Estudio económico real para la creación de los espacios inexistentes, a que se refiere el artículo 30 del reglamento en comento para su aplicación, en caso contrario, la derogación del mismo.

OCTAVA. - Se hace necesaria la aplicación real y objetiva del artículo 21 del reglamento a estudio, por lo que hace a la fracción IV, de la existencia de un médico que asista las funciones de la Oficialía Conciliadora y Calificadora.

NOVENA. - Proponemos un cambio en la denominación de "Oficial" por la de "Juez" Conciliador y Calificador, ya que consideramos, que dentro de la función del Oficial se emiten determinaciones regidas por un ordenamiento legal ; y además con ello dignificaríamos esta actividad.

## BIBLIOGRAFIA

1. - ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1993.
2. - BAEZ MARTINEZ ROBERTO - Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas 1a. México 1990
3. - BURGOA ORIHUELA IGNACIO.- Derecho Constitucional Editorial Porrúa. México 1985.
4. - DE LA CUEVA MARIO.- La Idea del Estado. 5ª. Edición.- Fondo de Cultura Económica, México 1996.
5. - DE LA CUEVA MARIO - La Idea del Estado. Editorial U.N.A.M. México 1986.
6. - LEON CORTIÑAS PELAEZ Introducción al Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 2a. edición México 1994
7. - FERNÁNDEZ RUIZ JORGE.- Derecho Administrativo, editorial UNAM.- México 1997
8. - FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo 36 edición Editorial Porrúa México 1997.
9. - GALINDO CAMACHO MIGUEL - Derecho Administrativo. tomo I. Editorial Porrúa México 1997
10. - GALINDO CAMACHO MIGUEL - Derecho Administrativo Tomo II.- editorial Porrúa, México 1997.
11. - GAMIZ PARRAL MAXIMO N - Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas Editorial U N A M. 1990. México 1990.
12. - GARCIA MAYNEZ EDUARDO - Introducción al Estudio del Derecho 30ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1997
13. - GONZALEZ PEREZ JESUS Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa 2a edición
14. - KELSEN HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado. Editorial U.N.A.M. 5a. reimpresión, México 1995
15. - MARGAIN MANATOU EMILIO - Introducción al Estudio del Derecho Administrativo, 2ª. Edición. Editorial Porrúa, México 1997.
16. - MORENO DANIEL.- Derecho Constitucional, 7ª. Edición Editorial Pax México 1983.
17. - PÉREZ DE LEON E ENRIQUE - Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa 1994 15a edición, México 1994.

- 18.- PORRÚA PEREZ FRANCISCO Teoría del Estado Editorial Porrúa México 1997.
- 19.- QUINTANA ROLDAN CARLOS F.- Derecho Municipal, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1998
- 20.- SALDAÑA H. ADALBERTO El Estado en la Sociedad Mexicana Editorial Porrúa México 1981.
- 21.- SANCHEZ GOMEZ NARCISO - Primer curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1998.
- 22.- SERRA ROJAS ANDRES - Teoría del Estado Editorial Porrúa México, 1996
- 23.- SERRA ROJAS ANDRES - Derecho Administrativo. Tomo I, 16ª edición Editorial Porrúa México 1994
- 24.- SERRA ROJAS ANDRES - Derecho Administrativo. segundo curso. décima sexta edición Editorial Porrúa, México 1995.
- 25.- SERRA ROJAS ANDRES.- Personalidad Jurídica del Estado - Editorial Porrúa, México 1975
- 26.- TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional 31ª edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- 27.- UGARTE CORTES JUAN - La Reforma Municipal.- Editorial Porrúa , México 1985

#### LEGISLACION CONSULTADA.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO
3. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO
4. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO
5. BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO 1997 - 2000
6. BANDO MUNICIPAL DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1997-2000
7. BANDO MUNICIPAL DE CHIMALHUACÁN, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1997-2000

8. BANDO MUNICIPAL DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1997-2000.
9. BANDO MUNICIPAL DE CUAUTITLÁN MÉXICO, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1997-2000.
10. REGLAMENTO DE OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS, DE FECHA FEBRERO DE 1999. EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO.
11. REGLAMENTO GUBERNATIVO Y DE JUSTICIA CIVICA PARA EL DISTRITO FEDERAL DE FECHA 29 DE JULIO DE 1993.

#### **LEGISLACIÓN COMPARADA DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL.**

- 1 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1964-1966.
- 2 - BANDO MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1967-1969.
- 3 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1970-1972.
- 4 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1979-1981.
- 5 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1982-1984.
- 6 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1985-1987.
- 7 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1988-1990.
- 8 - BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, PERIODO 1994-1996.

## PUBLICACIONES.

1.- GACETA MUNICIPAL DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL. 15 DE FEBRERO DE 1999.

### DICCIONARIOS.

1.- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. 9ª EDICIÓN EDITORIAL PORRÚA MÉXICO. 1996

2.- DICCIONARIO POLITICA. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. COLEGIO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO BAJO LA  
DIRECCIÓN DEL LIC. MARGARITO GARCIA  
FLORES. PREF. POR OPOSICIÓN EN EL CURSO DE  
DERECHO CIVIL II TEORIA GRAL. DE LAS  
OBLIGACIONES.