

192.

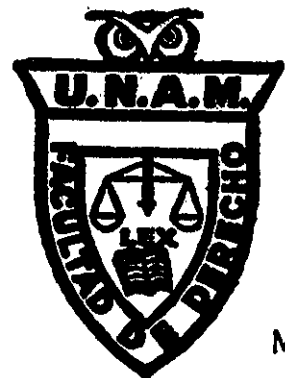


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DE LOS CONVENIOS DE
COORDINACION QUE CELEBRAN LOS ORGANOS
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MONICA CRUZ GOMEZ



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. VICTOR MEJIA DOMINGUEZ

293928

MEXICO, D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA 2001



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 8 de mayo del 2001

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, CRUZ GOMEZ MONICA, con número de cuenta 9218951-5, ha elaborado la tesis **“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL”**, bajo la asesoría del Lic. José Víctor Mejía Domínguez, la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

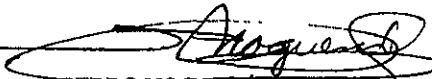
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”
El Director del Seminario**


**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

Este trabajo de tesis fue elaborado en el Seminario de Derecho administrativo siendo director del mismo el Lic. Pedro Noguerrn Consuegra.

Dedico el contenido de este texto a mi Madre y a mi Padre ejemplo de amor a la vida.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, a mis Maestros y Maestras de la Facultad de Derecho, por el conocimiento compartido y por su fe infinita en la superación constante de sus alumnos y alumnas.

**ANALISIS JURIDICO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION QUE
CELEBRAN LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.**

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO.

CONCEPTO DE ESTADO Y GOBIERNO.

**CONCEPTO DE CONVENIO,SU CLASIFICACION E IMPORTANCIA EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIONAL.**

Introducción	1
1. Concepto de Estado	5
2. Concepto de Gobierno.	8
2.1 Formas de Estado y de Gobierno.	8
2.2 Las funciones Estatales.	13
2.3 La Personalidad del Estado.	15
3. Estructura de los Estados Unidos Mexicanos.	18
3.1 La función legislativa del Estado.	19
3.2. Las etapas del proceso legislativo.	22
3.3 La función jurisdiccional.	23
3.4 Estructura del órgano judicial de los Estados Unidos Mexicanos	24
4. Estructura del órgano ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos	28
5 Concepto de convenio	32
5.1 Concepto de contrato y su importancia en el ámbito jurídico.	33

5.2	El contrato.	34
5.3	Los Ambitos de Aplicación de la Norma Jurídica	35
5.4	Elementos de Existencia del Contrato	35
6.	Diferencia entre convenio y contrato	36
7.	Concepto de coordinación y su importancia como instrumento de organización de las actividades del Estado	37
8	Los llamados convenios de coordinación y su clasificación....	39
9	La planeación económica y su relación con los convenios de coordinación	47
10	Facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	48
11	La delegación de funciones y la delegación de facultades en materia de convenios de coordinación	50
12	La celebración de convenios de coordinación entre los subórganos de la Administración Pública Federal Centralizada	52

CAPÍTULO SEGUNDO

REGIMEN JURIDICO DE LOS LLAMADOS CONVENIOS DE COORDINACION CELEBRADOS POR LAS SECRETARIAS DE ESTADO

13	Antecedentes históricos	64
14	Fundamento constitucional	72
15	Los convenios de coordinación reglamentados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo.	73
15.1	Ley de Planeación	74
16.	Los convenios de coordinación y su importancia en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y el Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestal	74

CAPITULO TERCERO

**MECANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA EN LA CELEBRACION
Y EVALUACION DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION.**

17.	Instituciones de regulación y control en el manejo de recursos públicos y del cumplimiento de los programas y proyectos específicos de Estado	79
18	El control Administrativo	80
19	Autoridades administrativas que intervienen en la elaboración, vigilancia y control de los convenios de coordinación que celebran las Secretarías de Estado	87

CAPÍTULO CUARTO.

**ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES DE LOS CONVENIOS DE
COORDINACIÓN.**

20.	Necesidad de corregir la terminología y no atribuirles personalidad a las Secretarías de Estado	92
21	Necesidad de establecer con claridad las personas jurídicas colectivas de derecho público que deben celebrar los convenios de coordinación.	94
22	Necesidad de que exista un modelo determinado de convenio que se apegue a la correcta terminología y a la naturaleza jurídica de las partes que intervienen a su objeto y a la relación	95

jurídica que surge con motivo de su celebración

23	CONCLUSIONES	103
24	BIBLIOGRAFÍA	106
25	LEGISLACION CONSULTADA	109
26	DICCIONARIOS	111
27	REVISTAS	112

INTRODUCCIÓN.

Iniciar un trabajo de investigación exige como enunciado previo la precisión en el lenguaje; la imprecisión en el empleo de la palabra, con frecuencia trae aparejada una inadecuada comprensión de la idea que se quiere transmitir, esta problemática adquiere dimensiones y consecuencias desastrosas, cuando se trata del manejo correcto de la terminología de una ciencia, como lo es la del Derecho, lo grave es, que situaciones de este tipo, llevan a desnaturalizar figuras jurídicas, que tienen precisada su función, pero que ante el mal empleo de los términos, surgen a la vida jurídica verdaderas aberraciones, o como lo afirmaría el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, se crean verdaderos monstruos jurídicos .

La inquietud por investigar acerca de los convenios de coordinación que celebran las Secretarías de Estado surgió durante el período en el que fui prestadora de servicio social en la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me impresionaba escuchar de los abogados y abogadas que laboraban en esa dependencia expresiones como la de que las "Secretarías de Estado", que no tienen personalidad, celebran convenios de coordinación, y afirmaciones como la de que en esos documentos figura como parte el "Gobierno Federal".

Resaltan aquí dos imprecisiones, la primera, se refiere al error técnico jurídico de atribuirles personalidad a las Secretarías de Estado, destacando que la crítica a este respecto es realizada por el Maestro Ernesto Gutiérrez y González de forma específica en su obra Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, así como en la cátedra de Derecho Administrativo, que imparte en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La otra imprecisión en el manejo del lenguaje, la recordé, de la clase de Teoría General del Estado impartida por la Doctora Aurora Arnaíz Amigo, y se refiere al equívoco en que se incurre al querer utilizar como sinónimos los términos Estado y Gobierno. Es así, como el presente trabajo de investigación, pretende hacer notar algunas cuestiones que ponen en evidencia lo grave que puede resultar emplear los términos jurídicos sin precisión, por lo que el método a aplicar es el deductivo, ya que se parte de conceptos muy generales, para después entrar al análisis específico de lo que son los "Convenios de Coordinación" tomando como punto de partida los principios fundamentales que nacen del Derecho Civil sin soslayar otros y muy importantes conceptos que surgen del Derecho Administrativo.

El presente trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos, contiene un panorama conceptual de las figuras jurídicas a las que haré referencia, iniciando con los conceptos de: Estado, gobierno, convenio y contrato, entre otros.

El análisis jurídico que me propongo realizar en el primer capítulo, habrá de partir de la estructura política jurídica del Estado mexicano, así como de la incorporación al Derecho Administrativo de figuras determinadas por el Derecho Civil.

Para exponerle al lector de manera sistematizada las ideas planteadas, presento cuadros comparativos que me permitieron clasificar los diversos tipos de convenios que celebra el Estado Mexicano, facilitando al lector o lectora la identificación y señalamiento de diferencias existentes entre los diversos tipos de convenios a los que hago referencia.

La afirmación de que las Secretarías de Estado no tienen personalidad reconocida por el Derecho, para figurar como partes en un convenio, es el punto trascendente y eje de este trabajo de investigación.

El segundo capítulo, inicia con algunos antecedentes históricos de la planeación del desarrollo, tema estrechamente relacionado con la celebración de los llamados convenios de coordinación; enuncio los ordenamientos jurídicos más representativos que regulan la materia de la planeación y de los referidos convenios, ambos aspectos se relacionan con el manejo y aplicación de recursos públicos, así como con la labor de control que debe realizar el Estado, estos aspectos serán desarrollados dentro del capítulo tercero, en donde se describe con precisión los órganos del Estado que desempeñan labores de control en el manejo y aplicación de recursos públicos; así como las autoridades y facultades que tienen atribuidas en materia de celebración de convenios de coordinación.

En el capítulo cuarto, además de plantear las conclusiones, se propone un modelo de convenio de coordinación que en mi opinión, se apega a la terminología jurídica a la naturaleza jurídica de las partes que intervienen, a su objeto y a la relación jurídica, que surge con motivo de su celebración, por lo que durante el desarrollo de este trabajo habrán de involucrarse, aspectos tanto de Teoría del Estado, como del Derecho Civil, Constitucional y Administrativo.

1. CONCEPTO DE ESTADO.

El hacer referencia a la estructura del Estado mexicano implica, necesariamente, iniciar con el concepto de Estado; pero antes de adentrarse en la descomposición de los elementos constitutivos del Estado, considerado como organización política, es preciso, enunciar algunas de las acepciones que tiene ese término.

El Estado en una acepción estrictamente gramatical es considerado por el Diccionario Porrúa de la Lengua Española como: "la situación en que está una persona o cosa".¹

La palabra "Estado" deriva del latín "status" en el ámbito de la Teoría del Estado es definido como "Una institución política, es la forma política de un pueblo o la organización política suprema de un pueblo"² cuyos elementos constitutivos son: el territorio, el pueblo, el poder político supremo, y el gobierno.

Es una referencia obligada el citar a uno de los clásicos de la Teoría del Estado, me refiero al teórico George Jellinek, quien define al Estado como "la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio"³.

Es común que al Estado se le confunda con alguno de sus elementos constitutivos, de ahí, la necesidad de señalar los alcances conceptuales del término Estado, partiendo del análisis de los elementos que lo integran sin que se pierda la unidad que el concepto de Estado lleva inherente.

¹ Raluy Poudevida Antonio., Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 42ª. Ed. Porrúa, S.A,México,1999, p.305.

² Arnalz Amigo, Aurora. Ciencia del Estado 1. Ed. Antigua Librería Robredo, México, 1959, p. 9

³ De la Cueva, Mario. Teoría del Estado. Ed. Francisco Berfín Valenzuela, México, 1961, p 25

El elemento primario del Estado, es el territorio pero este elemento, no determina la esencia del Estado ya que es, tan sólo, una referencia espacial, es decir, una ubicación geográfica determinada; el siguiente elemento constitutivo del Estado, es la comunidad humana, el pueblo, que habita el territorio. Una comunidad humana se convierte en pueblo cuando se organiza y logra integrar las voluntades heterogéneas, a través de un representante político, el cual es tan sólo un depositario del poder público o soberanía y constituye el tercer elemento del Estado.

Es preciso delimitar el alcance conceptual del término soberanía debido a su importancia, por lo que cito al tratadista Norberto Bobbio quien en su Diccionario de Política señala que: " En un sentido amplio el concepto político jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política ... la soberanía pretende ser racionalización jurídica del poder en el sentido de transformar la fuerza, poder legítimo, el poder de hecho en poder de Derecho".⁴

El pueblo como soberano determina y decide en uso de su soberanía la manera en que habrá de organizarse como ya se señaló, la soberanía es un atributo del pueblo, es una potestad materializada en el poder político del Estado, tanto al interior de éste como al exterior.

El Estado en ejercicio del poder político, crea, fija, ejecuta y aplica el derecho positivo, teniendo a su disposición todo un aparato coercitivo, a fin de que los integrantes de la colectividad cumplan con sus determinaciones, así su actuar queda delimitado de forma estructural a través de su Constitución.

⁴ Cuarta edición, Ed. Siglo XXI, México, 1986, p 1535.

El Derecho podría considerarse como otro elemento del Estado y es definido como: "un orden concreto instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral externa y coercible, son sancionadas y en caso necesario aplicadas o impuestas por la organización que determina las condiciones y los límites de su fuerza obligatoria".⁵

Uniendo los términos de Estado y Derecho, surge una expresión que tiene un sentido cultural y civilizador, al que se le conoce como "Estado de Derecho" cuyos elementos sustentatorios son:

- El reconocimiento y respeto a los derechos del ser humano.
- La división de funciones del Estado.
- El principio de soberanía popular.

Para terminar con el aspecto teórico de los elementos del Estado, señalo al último de ellos, que es el Gobierno.

Es considerado como la primera y más trascendental labor del Estado, es su actividad primordial la cual se realiza bajo el resguardo de normas jurídicas.

⁵ García Máynez, Eduardo. Filosofía del Derecho, Ed. Porrúa, S.A. México, 1974, p.135

2.CONCEPTO DE GOBIERNO.

El gobierno es el conjunto de órganos del Estado, encargados del ejercicio del poder público.

El gobierno se diferencia del Estado en que éste representa a toda la colectividad humana, en tanto que el gobierno, es la organización del poder constituido al servicio del Estado.

El Estado asume una forma política de gobierno, a través de la cual ejerce sus funciones.

2.1 Formas de Estado y de Gobierno.

Es preciso iniciar con algunas interrogantes que permitirán determinar: ¿en qué se diferencia una forma de Estado de una forma de Gobierno?, señalar si hay similitud entre éstas; para después precisar cuál es la estructura de los Estados Unidos Mexicanos y en cuál de las formas de Estado y de Gobierno puede encuadrar.

¿Qué es una forma de Estado? a esta pregunta responde la Teoría Política, "es la manera en que el Estado, se organiza tomando en cuenta sus elementos constitutivos, e indica que son dos formas las que un Estado puede adoptar: El llamado Estado Unitario Centralista y el Estado Compuesto, el primero de ellos es la forma natural de organización política de los pueblos, y una de las características, más representativas de esta forma de organización es que las decisiones gubernamentales, se emiten desde el centro, de ahí el calificativo de centralista, de la otra forma de Estado Compuesto Básico, se desprenden lo que

se conoce como: Estados Federales, Confederación de Estados o Estados Unidos.”⁶

El Maestro Jorge Gabriel García Rojas , durante sus cátedras impartidas en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, explicaba a sus alumnos y alumnas de manera precisa las características más representativas de las formas de Estado y sus diferencias con las formas de gobierno, en aquel su buen decir iniciaba con la enunciación de la raíz etimológica del concepto a explicar, es por ello que retomando algunos de sus planteamientos expongo de forma breve los elementos que permiten diferenciar a un Estado federal de un Estado centralista.

El término federación proviene del latín, *fedus* que significa pacto; de ahí que la unificación de diversos Estados a través de un pacto constitucional, en donde se tiene una misma forma de gobierno y en donde se vincula a los integrantes de estos Estados, a través de un régimen doble, que lleva consigo una autonomía al interior y una soberanía federal al exterior, se ha considerado, como un super Estado, donde la Norma Suprema, permite la existencia de constituciones de carácter local que se derivan de ella.

En la llamada Confederación de Estados, también se da la característica de que sus miembros se unen a través de un pacto constitucional, en donde se pretende que la unión originaria, sea permanente, existiendo la posibilidad de rectificarse, por ello se le denomina sistema no rígido, en contraposición con la Unión de Estados, en donde el pacto constitucional que los vincula, puede llegar a ser meramente transitorio, existiendo la posibilidad de modificación, por ello se le conoce como sistema flexible.

⁶ Cfr. Arnáiz Amigo, Aurora Soberanía y Potestad, Ed. Porrúa, S A, México, 1976, pp 195-197.

En una forma de Estado compuesto, la fuerza de su potestad es medida equivocadamente por las prohibiciones impuestas por la Federación a los Estados.

El Estado con mayor poder es el federal resultado de la unión de los Estados miembros, que no han hecho dejación de su dominio e imperio.

Lo expresado con anterioridad se confirma con lo establecido en los artículos 117 y 118 de nuestra Ley fundamental en los cuales se determina de manera prohibitiva las materias en donde los Estados miembros no pueden tener ningún tipo de injerencia.

Ahora bien, ¿Qué es una forma de gobierno?

Las formas de gobierno indican: ¿quiénes habrán de gobernar en un pueblo? Si se responde, que gobierna una sola persona, que es el monarca, se le denomina monarquía, si el poder que ejerce, es ilimitado se le denomina, monarquía absoluta, pero si quienes gobiernan son unos pocos, entonces se está, frente a una forma de gobierno oligárquica, si esa minoría, posee riqueza se le denominará plutocracia, si quienes gobiernan se reputan los mejores, entonces se está en presencia de la oligarquía aristocrática, pero si es el pueblo, el que se gobierna entonces esa forma de gobierno será democrática.

Desde luego que con el paso del tiempo las formas de gobierno de los Estados han ido evolucionado y han surgido otras.

Dentro de las formas de gobierno más representativas de los Estados contemporáneos se encuentran: la llamada forma de gobierno presidencial y la parlamentaria.

En un Estado cuya forma de gobierno es la presidencial, la característica más significativa es que función ejecutiva del Estado se deposita en un sólo individuo, al cual se le denomina Presidente

El titular del órgano ejecutivo del Estado en un gobierno presidencial es elegido a través del voto directo de los ciudadanos (as), durante el proceso de elección del funcionario referido, no existe injerencia de los otros dos órganos del Estado lo que le da al titular del ejecutivo gran independencia frente a los otros órganos estatales

Es de destacarse que dentro de un gobierno presidencial se acentúan de forma preocupante las facultades constitucionales del Presidente, como muestra, basta asomarse al alcance y contenido que prevé el artículo 89 de nuestra Ley fundamental, en donde se determinan de forma enunciativa, más no limitativa las facultades otorgadas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los titulares de las Secretarías de Estado no pueden ser miembros del órgano legislativo del Estado, el Presidente no puede disolver este órgano, pero los miembros del órgano legislativo no pueden darle al titular del ejecutivo un voto de censura.

En una forma de gobierno de carácter parlamentario el órgano ejecutivo del Estado es de carácter dual ya que existe un Jefe de Estado, el cual tiene principalmente atribuidas funciones de representación y protocolo, a su vez existe un Jefe de Gobierno, quien desempeña propiamente la función de administración del Estado.

El Gabinete en un Estado con gobierno parlamentario se integra por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos políticos que por coalición constituyen la mayoría dentro del parlamento. Dentro del Gabinete existe una persona que tiene supremacía frente a los otros integrantes, a esa persona se le denomina "Primer Ministro".

Una vez que se han señalado las características de las diferentes formas de Estado y de Gobierno, conviene retomar el planteamiento inicial y señalar, si existen entre estos dos conceptos, alguna semejanza o sólo diferencias y cuáles son éstas.

Tanto las formas de Estado como de gobierno, son formas políticas entendiéndose el calificativo de político como instrumento de integración social.

No es acertado confundir al Estado con alguno de sus elementos constitutivos, el error más común es que se utilicen los términos Estado y Gobierno como sinónimos, pero es evidente, que uno forma parte del otro, el Gobierno no es persona ambas figuras son construcciones normativas.

El Estado es una entidad formal, es decir una construcción normativa, una abstracción, sin embargo, actúa en una realidad política, crea, dicta, y suprime normas asegurando su cumplimiento a través del monopolio de su fuerza que se concretiza a través de la sanción. El Estado es una persona jurídico colectiva.

El Estado para el Maestro Manuel Ovilla Mandujano, en su obra Teoría del Derecho, es considerado como "una persona jurídica centro de imputación normativa y realidad política histórica y social que agrupa al los hombres con un criterio centralizador monopolizador"⁷.

⁷Ed. Duero, México, 1992, p. 201.

2.2 Las Funciones Estatales.

Es conveniente hacer una referencia histórica acerca de lo que en Teoría Política se conoce como el principio de división de poderes, el primer teórico moderno que hace mención a este principio es John Locke, para él existían tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El principio de la división de poderes, es interpretado y aplicado de manera diferente entre los Estados, como un mero ejemplo enunciativo en los Estados Unidos de Norteamérica, se tiene desconfianza por igual de los llamados tres poderes, estableciendo un sistema de frenos y contrapesos, al cual se le conoce como "*checks and balances*", en este sistema y a diferencia del Estado francés, se desconfía del Ejecutivo y de las Cortes de Justicia, depositando en cambio su absoluta confianza en las Asambleas.

El principio de la división de poderes, se estableció como un mecanismo para acabar con el absolutismo, y establecer un régimen de garantías, hoy por hoy, es considerado uno de los pilares de la organización de los Estados contemporáneos.

El sistema de pesos y contrapesos implica que los tres órganos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) comparten una misma función, así la llamada función legislativa del Estado, encomendada primordialmente al órgano legislativo, se limita con la existencia de la facultad de veto conferida al Presidente de la

República, de igual manera ocurre con el órgano judicial, quien tiene la facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes.

El principio de la división de funciones del Estado, no sólo es especificación de órganos y de funciones, en el fondo lleva consigo la idea de una división de trabajo.

El estudio de las funciones del Estado debe partir de dos puntos de vista: el primero, es el llamado formal; el segundo, material, sustancial u objetivo.

Desde un punto de vista formal cada uno de los órganos del Estado, sólo realiza una función, es decir, el órgano legislativo sólo legisla, el ejecutivo, sólo administra y el judicial sólo juzga.

Pero desde el punto de vista material el órgano legislativo legisla, administra y juzga, el órgano judicial, legisla y administra; a su vez, el órgano ejecutivo no sólo administra sino legisla y juzga.

La facultad reglamentaria, es otro ejemplo significativo de una función propiamente legislativa conferida al ejecutivo.

Las funciones del Estado, se encuentran determinadas por las necesidades colectivas. Del concepto de Estado se desprende que para poder realizar sus funciones debe constituirse a través de un sistema de órganos que le permitan llevarlas a cabo.

Es oportuno señalar, que existe una diferenciación evidente entre lo que es el poder y la función, afirmando que el poder es uno y por su naturaleza no es posible dividirlo.

2.3 La Personalidad del Estado.

Hacia mediados del siglo XIX cristaliza en Alemania, una aportación trascendental en el ámbito jurídico, y es el reconocimiento del Estado como persona jurídica; esta idea permite iniciar, justificar y sostener la estructura del Estado.

El Estado por su estructura y por determinación de la ley es una persona moral como agrupación humana, puesta al servicio de un fin determinado, en el orden valorativo el Estado, se encuentra sometido al Derecho y éste limita su actuar. Lo anterior queda corroborado con lo determinado en el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 25 "Son personas morales:

I. La Nación, el Distrito Federal los Estados y los Municipios^{7,8};

El partir de la idea del Estado considerándolo una persona jurídica, permite identificar los derechos que ejercita, así como los deberes que habrá de cumplir, lo que proporciona una visión clara y ordenada de su estructura y funcionamiento.

La afirmación de que la personalidad corresponde al Estado y no a sus órganos otorga ventajas para su estudio, considerando a esos órganos como parte de un todo y como expresión orgánica de éste. "La personalidad del Estado como máxima institución pública esta recogida en su potestad."⁹

⁸ Ed. ISEF, S.A., México, 20001, p.4 .

⁹ Arnalz Amigo, Aurora Soberanía y Potestad, Ed. Miguei Angel Porrúa, S.A., México, 1987, p.202

Destacados tratadistas mexicanos y extranjeros, han manifestado en sus obras, la existencia del error técnico jurídico de hablar de la doble personalidad del Estado, sobresale la opinión del Maestro Ernesto Gutiérrez y González, quien en su obra *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, desarrolló una extensa crítica de esta postura, hoy ya superada.

La opinión del tratadista Agustín A. Gordillo con relación a la teoría de la existencia de la doble personalidad del Estado, es que: "No existiendo fundamento para efectuar una distinción entre un Estado como "soberano" o como sujeto de derecho, tampoco se justifica por lo demás, intentar hacer similar diferenciación respecto de la actuación estatal dentro del orden jurídico como sujeto. Algunos autores han querido distinguir entre el Estado como "persona de derecho público" y como "persona de derecho privado" pero ello es doblemente erróneo, 1ª) porque como veremos la actuación del Estado moderno está en su totalidad sometida al derecho público, siendo muy raro encontrar una clara sumisión al derecho privado, 2ª) porque incluso aunque existiera una aplicación alternativa de derecho público o privado a la actuación estatal, ello no sería fundamento suficiente para hablar de una "doble personalidad" del Estado."¹⁰

La personalidad del Estado es un concepto unitario, a este respecto el Maestro Héctor González Uribe en su obra *Teoría Política* opina que: "Ésta es la única concepción capaz de explicar satisfactoriamente todos los fenómenos de la vida jurídica del Estado: su unidad, su actividad, su permanencia, sus responsabilidades, sus relaciones con los particulares y con los otros Estados"¹¹.

Sé a discutido en la doctrina jurídica sobre la doble personalidad del Estado, afirmándose que a veces actúa con entero poder soberano como persona de derecho público y, en otras, en un plano de igualdad con los particulares, como

¹⁰ Gordillo Agustín A. *Introducción al Derecho Administrativo*, 2a edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1966, p.45.

¹¹ 5ªed., Ed., Porrúa S.A, México, 1986, p.199.

persona de derecho privado pero no existe argumento jurídico sólido que pretenda partir de esta diferencia para afirmar que existe una doble personalidad del Estado, existe una diferencia respecto a las actividades que el Estado realiza pero no en la persona que es única e indivisible.

Esta afirmación exige plantear algunas consideraciones importantes, la interrogante a responder es ¿Cómo explicar el fenómeno que en Derecho justifica la aparición del Estado a veces como parte contratante en un contrato de arrendamiento o como un investigador de los delitos a través del subórgano de su órgano ejecutivo denominado Ministerio Público?

La respuesta debe partir de un principio fundamental, si bien es cierto que el Estado puede figurar en el mundo del Derecho como mandante, arrendatario y en algunas ocasiones hasta como empresario, estas actividades se agrupan a través de un común denominador, todas ellas las lleva cabo con el fin de cumplir con las funciones estatales que se encuentran determinadas por la Ley Fundamental, por leyes secundarias y por disposiciones reglamentarias específicas, lo anterior tiene un sólo objetivo: satisfacer de manera optima las necesidades de la colectividad.

3. Estructura de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rige el sistema político básico, tanto en status, como respecto a valores fundamentales; pero la vida de este sistema son los órganos constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial); en este trabajo utilizaré el término Norma Suprema; como le llamaba la Doctora Aurora Arnaíz Amigo, en su cátedra de Teoría General del Estado.

Se le da el nombre de Norma Suprema y no cualquier norma, sino precisamente a aquella, que puede exigir cuentas a todas las demás. La idea de la Constitución como *supreme law of the land*, viene de dos fuentes el llamado pactismo social de Juan Jacobo Rousseau y la teoría de John Locke, que afirma la existencia de un pacto social básico, fundamento de todo orden político jurídico.

El Estado mexicano realiza las funciones de legislar, ejecutar y aplicar el Derecho, a través de tres órganos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cada uno de éstos, tiene a su vez, su propia estructura determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte relativa a la función legislativa del Estado se encuentra regulada en sus artículos 50 al 79, la realización de esta función es atribuida a un Congreso General, que a su vez se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

3.1 La función legislativa del Estado.

La Cámara de Diputados se integra por trescientos diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa más doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, sus miembros son electos en su totalidad cada tres años.

La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho integrantes de los cuales en cada Estado, dos se elegirán según el principio de votación mayoritaria relativa, y el otro será asignado a la primera minoría, los treinta y dos senadores restantes son elegidos; según el principio de representación proporcional.

En el México contemporáneo es inexacto considerar que la función del órgano legislativo, es únicamente la de creación de leyes; los integrantes del Congreso aprueban, modifican o desechan las iniciativas de ley que se ponen a su consideración, pero la función legislativa no se limita a lo anterior, ya que se ejerce también una función de control y fiscalización, respecto a los otros dos órganos del Estado (Ejecutivo y Judicial); implica también realizar labores de información y deliberación públicas, así también, sus integrantes participan en actividades de representación política ya que es evidente que los integrantes de este órgano llegan a ocupar estos puestos a través del trabajo desempeñado por el partido político al cual pertenecen, es de destacarse que los miembros del poder legislativo del Estado mexicano realizan también funciones jurisdiccionales, como en el caso del llamado juicio político.

Anteriormente, el titular del Ejecutivo Federal, podía presentar una iniciativa de ley misma que era aprobada sin mayor discusión. Pero hoy, con la integración

plural del Congreso y la derrota sistemática del PRI como partido hegemónico, se reivindica la función Legislativa, como un auténtico contrapeso frente al Ejecutivo y el Judicial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 73 las facultades que el Estado tiene y que lleva a cabo a través de su órgano legislativo, cuando este órgano funciona de manera colegiada.

Los integrantes de ambas Cámaras se reúnen durante dos períodos de sesiones, el primero de ellos se inicia a partir del primero de septiembre de cada año, mientras que el segundo período, se inicia a partir del quince de marzo de cada año, en ambos períodos, los miembros del Congreso de la Unión se habrán de encargar del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten.

La Ley en su contenido es un mandato normativo de carácter general, creado por uno de los órganos del Estado, que tiene constitucionalmente atribuida la función legislativa superior que es una expresión de la voluntad popular y se articula a través del mecanismo de la representación política siendo sus características las siguientes:

- Generalidad.
- Abstracción.
- Permanencia.
- Sólo modificable por otra ley.

Generalidad.

Es la característica fundamental de la actividad legislativa del Estado, e implica que la ley ha de aplicarse a cualquier persona que caiga en la hipótesis normativa, la cual no habrá de referirse a una o varias personas en particular.

Abstracción.

La Ley se aplica a todos los casos reales, que sean iguales a los que determina, hasta en tanto no sea abrogada o derogada.

Permanencia.

Quiere decir, que la Ley conserva su fuerza siempre, y sólo la pierde en el momento en que es abrogada o derogada.

Sólo modificable por otra Ley.

Es un principio fundamental del Derecho el que una ley que tiene plena vigencia y completa validez, debe mantenerse viva, hasta en tanto no sea creada una nueva, que la abrogue o que modifique su contenido, derogando algunos artículos que la integran, es decir, debe aplicarse la máxima: *"lex posteriori derogat priori"*.

La Constitución Política de los Estados Mexicanos, determina con precisión el órgano o subórganos que son fuente originaria en la creación de leyes, en nuestro sistema jurídico es el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores, quienes llevan a cabo la función legislativa a través de un procedimiento determinado.

La Constitución en cuanto norma básica del ordenamiento, precede a la ley en orden jerárquico, por lo que ésta no debe contradecir los preceptos constitucionales bajo pena de anticonstitucionalidad.

3.2 Las etapas del proceso legislativo.

La primera etapa del proceso legislativo, es la presentación de la iniciativa de ley, pueden presentar proyectos de ley: el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados, los senadores y los legisladores de los Estados.

La segunda etapa, es la discusión de la iniciativa propuesta, la cual se debe discutir de forma sucesiva, tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, excepto cuando el proyecto de discusión se refiera a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores o Diputados.

Se le llama cámara de origen, a aquella donde se inicia la discusión de un proyecto de ley; se le denomina cámara revisora, a la que conoce de la iniciativa, después de haber sido aprobada en la cámara de origen.

Si el proyecto es aprobado por la cámara de origen y la revisora, se remitirá al Presidente de la República para que el mismo sea sancionado, si éste no objeta el proyecto en ejercicio de la llamada facultad de veto deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La publicación es el acto mediante el cual una vez aprobado y sancionado el proyecto de Ley, éste se da a conocer a sus destinatarios para que su cumplimiento.

3.3 La función jurisdiccional.

Es una de las funciones más importantes que desempeña el Estado, a través de ella, resuelve con base en la ley conflictos de intereses, que se suscitan entre particulares, y entre éstos y cualquier autoridad. A los jueces les corresponde interpretar las leyes para aplicarlas a casos concretos.

La función jurisdiccional, se integra por dos momentos, en el primero, se declara el Derecho; y en el segundo, se aplica; en el primero de éstos, se determina con certeza la parte del derecho subjetivo que va aplicarse al caso concreto; en el segundo momento se pretende dar eficacia a esta declaración a través de la coacción.

La función jurisdiccional se materializa a través de las sentencias que dictan en el ámbito de su competencia los jueces y éstas, suelen ser de tres tipos: de condena, en ellas, el juez imperativamente impone a la parte que resulta vencida en juicio, una obligación de dar, de hacer o de no hacer, a fin de que sea restablecido el orden jurídico que se violó.

Las sentencias declarativas determinan de forma indubitable el sentido de la ley en el caso concreto, con ello se agota su contenido.

Por último, están las sentencias constitutivas, que permiten la realización del contenido de un derecho potestativo y dan lugar a una nueva situación jurídica,

o se da por concluida una preexistente; también es posible que se produzcan en ambos efectos.

La estructura del órgano judicial en el Derecho Mexicano, tiene influencias de la tradición española y del sistema norteamericano, lo anterior se confirma con la denominación que tienen algunos subórganos del órgano judicial; en nuestro sistema existen Jueces de Distrito, como en los Estados Unidos de Norteamérica, y tribunales administrativos como en España, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se le denomina Tribunal Supremo, ni Corte Suprema sino que se le nombra Suprema Corte de Justicia de la Nación, seguramente su nombre tuvo la influencia de los términos en inglés "*Supreme Court*".

Esta idea de la marcada influencia que tuvo el texto de la Constitución de los Estados Unidos de América, en la redacción de nuestra Ley Fundamental, era reiterada en diversas ocasiones por el Maestro Víctor Carlos García Moreno, durante las cátedras de Derecho Internacional Privado I que impartía en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

3.4 Estructura del órgano judicial de los Estados Unidos Mexicanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el máximo subórgano del órgano judicial del Estado mexicano, se encuentra integrado por once ministros y funciona en Pleno y en Salas, las Salas son dos y están conformadas formadas por cinco ministros cada una, el Presidente de la Suprema Corte no integra sala, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 1 y 2 .

Los integrantes de la Primera Sala se ocupan de las materias civil y penal; la segunda, se encarga de las materias administrativa y laboral.

Los Tribunales Colegiados de Circuito

Se trata de tribunales supremos en sus respectivas circunscripciones y en las materias de su competencia, sus determinaciones son excepcionalmente revisadas por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La integración, organización y competencia de éstos, se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 33 al 41.

Estos tribunales por ley son competentes para conocer de:

Los juicios de amparo directo promovidos en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio o por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento; por lo que se refiere a los recursos estos subórganos conocen de aquellos que se interpongan contra actos o resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito; así también conocen del recurso de queja, previsto por la Ley Reglamentaria de los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículo 95 fracciones V y XI en relación con lo dispuesto por el artículo 99 del mismo ordenamiento, también conocen del recurso de revisión tramitado en contra de las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito, conforme a lo que establece el artículo 37, fracciones I,II,III y IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Tribunales Unitarios de Circuito.

Son unipersonales, los cuales actúan como subórganos del órgano judicial, su ámbito de competencia se encuentra determinado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 29 que por su importancia transcribo:

"Artículo 29.- Los tribunales unitarios de circuito conocerán:

- I.- De los juicios de amparo promovidos contra actos de otros tribunales unitarios de circuito, que no constituyan sentencias definitivas, en términos de lo previsto por la Ley de Amparo respecto de los juicios de amparo indirecto promovidos ante juez de distrito. En estos casos el tribunal unitario competente será el más próximo a la residencia de aquél que haya emitido el acto impugnado.
- II.- De la apelación de los asuntos conocidos en primera Instancia por los juzgados de distrito;
- III.- Del recurso de denegada apelación,
- IV.- De la calificación de los impedimentos excusas y recusaciones de los jueces de distrito, excepto en los juicios de amparo,
- V.- De las controversias que se susciten entre los jueces de distrito sujetos a su jurisdicción , excepto en los juicios de amparo y
- VI De los demás asuntos que les encomienden las Leyes"¹²

La función administrativa que desempeña el Estado a través de su órgano judicial, es extensa, ya que incluye la organización y distribución del trabajo jurisdiccional, así como el procedimiento de selección, nombramiento y medidas disciplinarias que se aplican a las personas que integran este órgano del Estado.

En el año de 1994 es reformada nuestra Ley Fundamental, por lo que respecta a la materia judicial; y surge a la vida jurídica una nueva figura a la que

¹² Ed.Anaya, S.A., México 2001, p.261.

se le dio el nombre de: Consejo de la Judicatura Federal, a esta autoridad se le atribuyen funciones que tuvieron a su cargo subórganos del órgano judicial, como el Pleno de la Corte o el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

A través del Consejo de la Judicatura Federal entre otras atribuciones, se determinan: el número de división de circuitos, competencia territorial y la especialización por materia de los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito y los de los Juzgados de Distrito.

El órgano judicial materialmente legisla a través de la figura de la jurisprudencia, que es considerada; como el conjunto de criterios interpretativos y de aplicación del Derecho, que se conforma por cinco ejecutorias ininterrumpidas en un mismo sentido, sin ninguna en contrario de aplicación obligatoria para los integrantes del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados.

4. Estructura del Organismo Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado realiza las funciones determinadas a su organismo ejecutivo, las cuales se encuentran reguladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 80 al 93 las cuales son llevadas a cabo a través de una serie de subórganos de este organismo ejecutivo.

La estructura y funcionamiento del organismo ejecutivo, además de estar determinada en nuestra Ley Fundamental, queda establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 1.

ARTÍCULO 1º DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA O PARAESTATAL
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.
DIECIOCHO SECRETARIAS DE ESTADO.	INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.
NO EXISTE NINGUN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.	ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CREDITO.
CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.	ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS.
	INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS.
	FIDEICOMISOS.

Es conveniente destacar que con las reformas al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del año 2000, se incorpora dentro de la estructura de la llamada administración pública centralizada una dependencia más a la que se le ha denominado Secretaría de Seguridad Pública; es sustituida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por la actual Secretaría de Economía.

Así mismo, se modifica el nombre y funciones de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural para quedar como Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y finalmente la entonces Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca es transformada a Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Al frente del órgano ejecutivo se encuentra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es su titular, se elige de forma directa por el pueblo, ejerce su cargo durante seis años.

A este órgano se le da el nombre de la función que desempeña (ejecutivo), término que viene del verbo ejecutar, consumir, cumplir, este órgano realiza además, la función de administrar, término que deriva del latín administrare que significa servir a.

Las funciones que realiza el órgano ejecutivo no se constriñen a ejecutar y a administrar, colabora también en el proceso de integración de las leyes, al

promulgarlas y ejecutarlas, así como a través del ejercicio de la facultad reglamentaria contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional, el cual determina:

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"¹³

El Presidente de la República ejerce la facultad reglamentaria a través de la figura del reglamento; este término es definido por el Diccionario Porrúa de la Real Academia Española como la "disposición o conjunto de disposiciones orgánicas emanadas del poder público administrativo para hacer efectivo el cumplimiento de las Leyes."¹⁴

El procedimiento para la elaboración y expedición de un reglamento, está sujeto a diversos límites, los más elementales determinan que estos ordenamientos no pueden establecer situaciones jurídicas distintas a las establecidas en la ley, no pueden contrariarla, ni exceder los límites que ella determina.

El reglamento cumple la función de complementar la ley pero no debe suplirla, limitarla o excluirla.

La facultad reglamentaria, además de lo referido anteriormente, se encuentra limitada y subordinada; por los principios generales del derecho, en

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917., Ed. Andrade, México, 1999, p.483.

¹⁴ Raluy Poudevida op.cit. supra cita 1, p.644.

tanto que éstos, son los cimientos jurídicos básicos de la comunidad, son la sustancia que articula y anima al Derecho.

El órgano ejecutivo cuenta con tribunales administrativos, a través de los cuales realiza materialmente funciones jurisdiccionales, como ejemplo de estos; se encuentran: las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el Tribunal Agrario etc.

5. Concepto de Convenio.

El Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, al igual que el Código Suizo, considera al convenio como la primera y más importante fuente de obligaciones.

El concepto de convenio lato sensu, es establecido por el Código Civil en su Artículo 1792 el cual determina que: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones"¹⁵. El artículo 1793 del mismo ordenamiento dispone: "los convenios que transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos"¹⁶ de donde se desprende que el contrato es el acuerdo de dos o más voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones.

Al respecto, es oportuno citar algunas consideraciones que expone el Maestro Ernesto Gutiérrez y González:

"El Código considera que con el convenio se realizan cuatro funciones jurídicas: crear, transferir, modificar o extinguir. Sin embargo considero que esta figura jurídica realiza una función más: la de conservar derechos y obligaciones".¹⁷

Asimismo manifiesta : "El convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, conservar, modificar o extinguir derechos y obligaciones".¹⁸

¹⁵ Código Civil para el D. F. En Materia de Fuero Común y para toda la República en Matena de Fuero Federal, Ed. Porrúa, México, 2000, p.325.

¹⁵Idem.

¹⁶ Gutiérrez y González Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Ed. Porrúa, México, 1999 p.217.

¹⁷ ibid.p.218.

Atendiendo a lo dispuesto por el Código Civil en su artículo 1792, el término convenio tiene dos acepciones:

Una en sentido amplio "lato sensu" otra restringida conforme a lo que prevé el Artículo 1793 del Código Civil al concepto de contrato, norma que determina: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos" ¹⁹.

Y otra en estricto sentido o "stricto sensu", que es al acuerdo de voluntades que modifica, conserva y extingue derechos y obligaciones.

5.1 Concepto de contrato y su importancia en el ámbito jurídico.

El contrato cumple una función jurídica muy importante, en virtud de que es la vía más extensa por la que se crean voluntariamente obligaciones y derechos. Por lo que siempre que se reúnan los elementos de existencia, se producirán los efectos jurídicos del acto, aunque éste no se encuentre expresamente reglamentado por la ley, lo anterior tiene su fundamento en el Artículo 1858 del Código Civil, vigente el cual determina: "Los contratos que no estén expresamente reglamentados en este Código, se regirán por las reglas generales de los contratos, por las estipulaciones de las partes y en lo que fueren omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía de los reglamentados en este ordenamiento ".²⁰

Lo precisado en el párrafo anterior es complementado por lo dispuesto en el Artículo 1859 del Código Civil, que textualmente dispone: "Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos

¹⁹ Op. cit cita 12, p.325

²⁰ Ibid.- p.334.

jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la Ley sobre los mismos".²¹

5.2 El contrato.

El término contrato proviene del latín "contractus", que se deriva a su vez del verbo "contrahere", que significa reunir o concertar.

El contrato es un acto jurídico integrado por el acuerdo de voluntades entre dos o más personas, para crear o transferir derechos y obligaciones.

Al contrato también se le ha considerado como norma jurídica individualizada, el autor más sobresaliente que sustenta esta Teoría, es Hans Kelsen, este autor parte de la afirmación de que todo acto jurídico, es al mismo tiempo acto de creación y aplicación del Derecho, considerando que el contrato al igual que las normas jurídicas, tienen cuatro ámbitos de aplicación: el material, temporal, espacial y el personal.

Para Kelsen, la norma jurídica se desenvuelve en el Derecho, exceptuando la Norma Suprema, como aplicación de una norma superior y a la vez como mecanismo de creación normativa.

El contrato permite que las partes apliquen una norma general y a su vez crean libremente derechos y obligaciones

²¹ *Idem.*

El estudio del contrato como norma jurídica individualizada se divide en dos aspectos fundamentales, el primero; se refiere al proceso de formación del contrato, es decir, se hace un análisis de los elementos constitutivos del mismo; el segundo aspecto, se refiere a la norma jurídica que surge entre los contratantes; una vez que ya se han integrado los elementos de existencia y se han cumplido con los requisitos de validez y eficacia de éste.

5.3 Los Ámbitos de Aplicación de la Norma Jurídica.

El ámbito material, comprende las materias que son reguladas por el contrato.

El ámbito temporal, se refiere al momento en que comienza la validez del contrato y al momento que termina su vigencia, destacando que un contrato no tendrá la pretensión de validez en cuanto al tiempo, como la tiene la Ley.

El ámbito personal de la norma jurídica señala qué personas celebran el contrato, destacando que este ámbito no sólo abarca a los contratantes, sino que tiene un alcance mayor respecto a otros sujetos.

5.4 Elementos de Existencia del Contrato.

El acuerdo de voluntades entre dos o más personas para crear o transferir derechos y obligaciones tiene determinados elementos de existencia y son:

- El acuerdo de voluntades o consentimiento.
 - El objeto.
-

En algunas ocasiones se presenta como elemento de existencia la llamada solemnidad que es definida como: "el conjunto de elementos de carácter exterior del acto jurídico sensibles en que se plasma la voluntad de los que contratan y que la Ley exige para la existencia del mismo"²².

Además de los elementos de existencia, para que el acto tenga plena validez debe reunir determinados requisitos que le exige la ley los cuales se desprenden de la interpretación a contrario sensu del contenido del Artículo 1795 del Código Civil y que son:

- a) La capacidad de las partes que intervienen en la celebración del acto.
- b) Que la voluntad de las partes que intervienen en la celebración del acto este libre o exenta de vicios.
- c) Las personas que intervienen en la celebración del acto deben buscar un objeto motivo o fin lícito.
- d) Por último las partes deben externar su voluntad en la forma que exija la Ley.

6.Diferencia entre Convenio y Contrato.

El convenio que ya fue definido en renglones anteriores es el género del cuál se desprenden diversas especies; entre las cuales destaca el contrato que a diferencia del convenio solo tiene dos funciones crear y transmitir derechos y obligaciones.

²²Gutiérrez y González Ernesto, Derecho Sucesorio Mortis Causa, Ed Porrúa, , México. 1999 p.

7. Concepto de coordinación y su importancia como instrumento de organización de las actividades del Estado.

El término *coordinación* es definido por el *Diccionario Porrúa de la Lengua Española* como: "la acción o efecto de coordinar o coordinarse disposición armónica de los órganos constitutivos de un ser vivo"²³.

De la anterior definición se desprende la idea de que la coordinación tiene que ver con la armonía de los elementos de un objeto en busca de un mejor desarrollo en su funcionamiento.

La *coordinación* en el orden estrictamente administrativo, es considerado, como un principio que tiene por objeto, establecer una estructura, coherente y jerarquizada, para el eficaz cumplimiento de las funciones administrativas del Estado. Para cumplir con su objetivo, el Estado crea normas jurídicas y establece entre sus propios órganos relaciones. Lo anterior, se lleva a cabo buscando un estricto apego a la realización de objetivos preestablecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, es por ello que se considera a la coordinación como una vertiente de la planeación que incluye todas las acciones que lleva a cabo el Estado, las Entidades Federativas y los Municipios, para hacer compatibles atribuciones.

El imperativo de que la función administrativa del Estado, debe estar regida por la coordinación, es una necesidad predominante para el mejor cumplimiento de sus fines.

Ahora bien conviene plantear la interrogante que permita determinar ¿qué es un plan y si existe diferencia entre los llamados programas de gobierno?

²³ op. cit. supra cita 11, p.206.

El diccionario Porrúa de la Lengua Española define al plan como " intento, proyecto organización y coordinación de las actividades económicas "24 y al programa lo define como: "la declaración previa de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión".25

Ahora conviene llevar estos dos términos al ámbito estrictamente administrativo partiendo de conceptos determinados.

¿Cuáles son las consecuencias de la falta de coordinación en el desempeño de las funciones del Estado? es una pregunta cuya respuesta se ve reflejada en la vida cotidiana de los gobernados, no hay un cumplimiento satisfactorio de las funciones del Estado, el cuál adolece de rapidez y eficacia plena en el cumplimiento de sus atribuciones, consecuencia de la evidente desorganización que trae aparejada la duplicidad de actividades, el despilfarro de recursos, el caos, pero ante todo y sobre todo, trae consigo la inconformidad y el descontento de los gobernados.

La tendencia constante a que crezcan los subórganos de la Administración Pública Federal es un mal evidente, ante la presencia de una problemática aparentemente novedosa, surgen subórganos que sólo hacen más numerosa la masa burocrática.

El principio de la división de las funciones del Estado, lleva consigo una división del trabajo y por tanto es también un medio de coordinación.

El objetivo de utilizar mecanismos de coordinación es racionalizar, lo más posible el desempeño de las funciones del Estado, buscando la eficiencia plena de la actividad pública, lo anterior exige una estructura adecuada, coherencia en la actuación, rapidez y eficacia.

²⁴ *Ibid.*, p. 580.

²⁵ *Ibidem* , p 607.

En la práctica administrativa, es frecuente encontrar la aplicación de diversas figuras jurídicas como instrumentos de coordinación, entre las que destacan los convenios, los contratos entre otros.

8. Los llamados Convenios de Coordinación y su Clasificación.

Para iniciar el análisis de los convenios de coordinación tomaré en cuenta los elementos de la obligación jurídica, señalando: los sujetos es decir (las personas que celebran el acto respectivo); el objeto; que en materia de obligaciones tiene dos acepciones, la primera se refiere a la cosa material, que se entrega, cuando se trata de una obligación de dar, y la segunda acepción se refiere, a la conducta que debe observar el obligado: (un dar, un hacer o un no hacer) y por último, la relación jurídica, término que lleva implícita, la facultad que tiene la persona denominada acreedor, de poder exigir a su deudor el cumplimiento de la obligación.

Es preciso recordar estos conceptos de la Teoría de las Obligaciones para responder esta interrogante: ¿Cuáles son los criterios que se toman en cuenta para afirmar que un convenio o contrato es de carácter administrativo?.

La respuesta al planteamiento anterior, exige partir de algunas posiciones doctrinarias las cuales se encuentran íntimamente relacionadas con la incorporación de figuras como el convenio y el contrato al ámbito del Derecho Administrativo, identifiqué así dos criterios que han servido como sustento para afirmar que la figura del convenio o contrato administrativo adquiere características propias que lo hacen formar una categoría diferente respecto al convenio o contrato de naturaleza estrictamente civil.

Estos criterios hasta el día de hoy son y han sido ampliamente debatidos por diversos tratadistas entre los que destacan los Maestros Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Alfonso Nava Negrete y Eduardo García de Enterría por señalar sólo algunos.

- El primer criterio se refiere a la afirmación de la existencia de una división del Derecho en público y privado.
- El segundo criterio derivado del anterior es el de la existencia de una doble personalidad del Estado.

El problema a resolver, es determinar si existen o no diferencias de fondo para afirmar que el convenio o contrato administrativo es distinto en su estructura al convenio o contrato en materia civil.

El autor español Eduardo García de Enterría manifiesta en su obra Curso de Derecho Administrativo I que el creador más relevante de la teoría del contrato administrativo es el tratadista Jesé, ese autor afirma que estos contratos: "suponen esencialmente la existencia de los contratantes en pie de igualdad(el viejo equívoco que está en la base de datos de todos los sistemas y de todas las respuestas) mientras que en los contratos administrativos las partes se reconocen desiguales ".²⁶

Se afirma que un convenio es administrativo atendiendo a los sujetos que lo celebran cuando: "son suscritos por diversas autoridades administrativas sea con particulares o con otra u otras personas de Derecho público".²⁷

²⁶ Ed. Civitas, Madrid, 1999 p.671.

²⁷ Gómez de Lara, Fernando, Convenios y Contratos Administrativos Federales, un análisis de su naturaleza jurídica, PEMEX-LEX México, número 99-100 septiembre octubre de 1996 p.14.

Otro criterio que es conveniente enunciar es aquél que se refiere a la teoría de la doble personalidad del Estado. "Los actos consensuales celebrados entre el Estado y los particulares serán administrativos y no civiles, cuando el Estado intervenga en su función de persona de derecho público, soberano en situación de supraordenación respecto del particular".²⁸ Aquí cabe hacer otro cuestionamiento ¿El Estado tiene una doble personalidad que le permite celebrar actos como soberano que es, y como particular?

El Maestro Andrés Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo, Segundo Curso* expone que : " Para León Duguit no hay diferencia en cuanto al fondo entre un contrato civil y un contrato administrativo, porque en sus elementos intrínsecos un contrato tiene siempre los mismos caracteres y los mismos efectos, por lo que no puede aceptarse una forma nueva de contrato administrativo."²⁹

A este respecto opino que es inconcebible afirmar que cuando el Estado celebra contratos o convenios, actúa como persona de derecho privado y cuando impone una sanción a algún gobernado actúa como persona de derecho público, porque entonces las diversas atribuciones que el Estado ejerce para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas determinarían el número de "personalidades" de éste. Lo anterior rompe con todas las reglas de la lógica porque los conceptos de Derecho y personalidad del Estado son unitarios, es decir, únicos e indivisibles, el común denominador que agrupa y justifica las diversas relaciones que el Estado tiene con sus gobernados al celebrar un convenio o contrato o al imponer una sanción por citar un ejemplo, llevan implícito un sólo fin: cumplir con las funciones que la Norma Suprema le determina, por

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ 16ª ed, Ed. Porrúa, S.A, México, 1995 p.639

tanto, todas las actuaciones del Estado se unifican a través de la aspiración de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Reitero que el Derecho civil contiene las reglas de fondo que definen el contenido de la obligación jurídica del convenio y del contrato administrativo, ello se puede corroborar a través de la descomposición de los elementos de la obligación jurídica en un convenio de coordinación el cual forma parte del desarrollo del siguiente tema de este trabajo de investigación.

Respecto a la importancia conceptual que tiene el Derecho Civil frente al Derecho Administrativo, el Maestro García de Enterría afirma de manera magistral que: "Por una tradición histórica, bien conocida las instituciones básicas del Derecho han sido formadas en el Derecho Civil, lo que no implica que no sea posible la aplicación de las mismas a otros sectores del ordenamiento ni que esta aplicación tenga que comportar un régimen institucional radicalmente diferente"³⁰

El mismo autor manifiesta que: "Parece pues que puede darse por definitivamente liquidada la etapa anterior en la que el contrato administrativo y el contrato privado eran considerados como realidades radicalmente diferentes y rigurosamente separadas. En el ámbito de la contratación de los entes públicos, como en tantos otros, conviven ya sin escándalo el Derecho Administrativo y el Derecho Privado"³¹

El Estado mexicano celebra una gran cantidad de convenios en diversas materias no sólo en el ámbito del derecho administrativo, sino también en el ámbito del derecho penal, internacional o fiscal entre otros.; para presentarle a usted lector o lectora una visión amplia de los convenios celebrados por los Estados Unidos Mexicanos y pueda conocer los criterios para su clasificación; elaboré un cuadro comparativo atendiendo a los elementos de la obligación

³⁰ op.cit supra cita 24 p.674.

jurídica, señalando su fundamento e incorporando algunas de las características que permiten diferenciar a unos de otros.

CONVENIO ES EL ACUERDO ENTRE DOS O MÁS PERSONAS PARA CREAR, TRANSMITIR, CONSERVAR MODIFICAR O EXTINGUIR DERECHOS Y OBLIGACIONES

NOMBRE	FUNDAMENTO	SUJETOS QUE INTERVIENEN	OBJETO	COMENTARIOS.
Convenio de Colaboración.	Artículos 37 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Estados Unidos Mexicanos. Entidades Federativas. Estados del Exterior.	Como su nombre lo indica tienen por objeto establecer relaciones de colaboración entre los Estados su celebración tiene alcances jurídicos en muy diversas matenas. penal, internacional, fiscal etc.	
Convenio de Coordinación.	Artículo 26 párrafo tercero constitucional Ley de Planeación artículos I, fracción II, 32, 33, 34, 35, 36, 39 y 44.	Estados Unidos Mexicanos. Entidades Federativas	Son aquellos que suscribe Estados Unidos Mexicanos a través de su órgano ejecutivo, con las Entidades Federativas con el fin de coordinar la participación de los Estados, en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y que las acciones a realizar de ambas partes se lleven a cabo de forma conjunta considerando en todos los casos la participación de los Municipios.	Lo señalado permite que exista una verdadera participación en el cumplimiento de los objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo
Convenios de Concertación.	Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo establecido en la Ley de Planeación artículos 37,38 y 39.	Estados Unidos Mexicanos. Particulares: personas físicas o morales.	Son aquellos que celebra los Estados Unidos Mexicanos con los particulares o con las personas representantes de grupos sociales determinados, para concertar la realización de acciones y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.	

³¹ Ibd. p 680

La coordinación en materia fiscal se da a través de la celebración de convenios de coordinación, que celebran entre sí, el Estado, las Entidades Federativas y los Municipios; tienen por objeto el establecimiento de medios efectivos para facilitar la distribución de ingresos, determinar facultades de recaudación y establecer responsabilidades respecto al manejo de recursos públicos.

La Ley de Coordinación Fiscal, es el ordenamiento jurídico que regula el Sistema Fiscal que aplican los Estados Unidos Mexicanos respecto a las Entidades Federativas y a los Municipios en lo que se refiere a sus haciendas públicas y a la distribución de sus ingresos, determina los lineamientos que habrán de aplicarse para la asignación de recursos, así como lo referente a los mecanismos de coordinación administrativa entre las diversas autoridades fiscales así también regula lo relativo a la creación de organismos en materia de coordinación fiscal.

El ordenamiento señalado en conjunción con el Presupuesto de Egresos de la Federación, contiene los criterios que los Estados Unidos Mexicanos toma en cuenta para la asignación de recursos públicos a las Entidades Federativas y a los Municipios.

La distribución de los recursos federales se lleva a cabo a través del mecanismo de la planeación, tomando en cuenta la existencia de programas y proyectos específicos de Estado determinados plenamente por el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El texto del Presupuesto contiene una clasificación que indica el ramo respectivo y el objeto del gasto contenido.

El texto del Presupuesto de Egresos contiene lo que en materia presupuestaria se conoce con el nombre de *gasto asignable por programas* el cual se encuentra plenamente identificado y clasificado por ramos específicos.

A través de la celebración de convenios de coordinación en materia fiscal se pretende promover el crecimiento de los Estados y Municipios a fin de que éstos, cuenten con *de ingresos propios*; en lo que se refiere al gasto público, se busca una descentralización en el manejo de los recursos, a fin de que sean los Estados y los Municipios, quienes los administren de forma directa.

En ocasiones el órgano ejecutivo del Estado a través de *acuerdos administrativos*, permite la delegación de facultades, el acuerdo delegatorio debe que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La Constitución Política de cada una de las Entidades Federativas, establece las facultades, que tiene *concedida cada entidad*, para la adecuación de los criterios determinados en el Plan Nacional de Desarrollo, a sus propias necesidades.

La materia de la planeación a nivel estatal también se encuentra regulada por *leyes locales de planeación* las cuales establecen las facultades que tiene concedidas el titular del órgano ejecutivo de cada Entidad, determinando también la existencia de subórganos del órgano ejecutivo estatal a fin de que se realice la labor de coordinación con la Federación y los Municipios, utilizando para ello la figura de los convenios de coordinación.

A nivel municipal también existe una estructura bien determinada para cumplir con la ejecución de los planes estatales de desarrollo y apegarse a los criterios del Plan Nacional, durante la década pasada la labor de planeación se realizó a través de la creación de *comités especializados* en la que se les denominó: *comités de Planeación para el Desarrollo Estatal*. Estos comités se

encontraban dotados de personalidad y patrimonio propios dada su naturaleza jurídica de organismos públicos descentralizados.

Las principales labores que estos órganos desempeñaron en materia de planeación fueron:

- La coordinación de las relaciones entre el Estado mexicano, las Entidades Federativas y los Municipios, que se derivaran del cumplimiento de funciones atribuidas en materia de planeación.
- Elaboración y actualización del Plan Estatal de Desarrollo.
- Elaboración de proyectos de inversión.
- Evaluación de programas y acciones de concertación con la Federación, los Estados y los Municipios.
- Se celebraban Convenios Unicos de Desarrollo.
- Existiendo también comités de planeación para el desarrollo municipal.

9.La planeación económica y su relación con los convenios de coordinación.

La planeación, es uno de los instrumentos que utiliza el Estado para dirigir el desarrollo de los sectores público, privado y social; buscando un mejor aprovechamiento de sus recursos.

El maestro Rafael Martínez Morales, en su obra Derecho Administrativo Tercero y Cuarto Cursos, afirma que: "La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad de país conforme a la constitución"³².

Mediante la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno fijando objetivos.

La planeación del desarrollo es un mecanismo que se utiliza en los tres niveles de gobierno, es una actividad de racionalidad administrativa que busca prever y adoptar armónicamente las actividades del Estado, con las necesidades colectivas, en aspectos muy específicos, entre los cuales destacan: el educativo, de salud, de asistencia social, desarrollo urbano, vivienda, servicios públicos, entre otros.

A través de la planeación, se mejoran los sistemas operativos y se aplican con mayor eficiencia los recursos financieros que en los Estados Unidos Mexicanos, destina a las Entidades Federativas y a los Municipios para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

³² Ed. Oxford, México, 2000, p.206

El establecer mecanismos de planeación de las acciones del Estado, exige flexibilidad y capacidad de adaptarse a circunstancias no previstas.

El Plan Nacional de Desarrollo, es el instrumento jurídico obligatorio, fuente de mecanismos de planeación que es elaborado por el Estado mexicano en coordinación con las Entidades Federativas y los Municipios.

10. Facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en materia de convenios de coordinación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 25 le atribuye al Estado el carácter de rector de la economía nacional, la labor de rectoría debe ser cumplida con la participación del sector público, social y el privado.

Dentro de las acciones que debe el Estado poner en marcha para alcanzar este fin destacan las de planear, conducir, coordinar, orientar toda la actividad económica nacional.

De manera aún más específica, nuestra la Ley Fundamental en su Artículo 26 le atribuye al Estado las facultades necesarias para crear un Sistema Nacional de Planeación, determina que el Ejecutivo Federal es el órgano encargado de coordinar, a través de convenios celebrados con las Entidades Federativas y con la participación de los particulares en la elaboración, realización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación, permite que el Estado tome decisiones de manera descentralizada.

Cuatro son los instrumentos que utiliza el Estado para poner en marcha el Plan Nacional de Desarrollo y son:

1) LA COORDINACION: Que se da entre el Estado, las Entidades Federativas y los Municipios bajo el respeto irrestricto de la distribución de competencias, que establece la Ley Fundamental.

La coordinación sólo es posible cuando falta la relación de subordinación, es decir, solo se da entre entes que tienen una misma jerarquía.

2) INDUCCION: de los particulares, para que participen en la realización de objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo.

3) CONCERTACION: Es un medio convencional que utiliza el Estado, y es acorde con las atribuciones que éste tiene.

4) LA SECTORIZACION: Los llamados sectores administrativos son agrupamientos de entidades paraestatales que tienen entre sí, ámbitos económicos a fines, mediante acuerdos presidenciales, son coordinados por alguna Secretaría de Estado, que se ha de encargar no sólo de la tarea de coordinar a esas entidades, sino además debe cumplir con funciones de control y evaluación en el desempeño de las mismas.

A diferencia de la coordinación que se rige por el principio de no-subordinación; la sectorización si utiliza este criterio, es decir la sectorización exige la existencia de relaciones de jerarquía.

Las Entidades que forman el sector paraestatal se agrupan por sectores adscritos a dependencias de la Administración Pública Centralizada, con el fin de que el órgano ejecutivo del Estado, coordine y vigile el desempeño de sus dependencias y Entidades.

11. La figura de la delegación de funciones y la delegación de facultades.

El abordar el tema de la delegación de funciones y de facultades exige precisar los alcances conceptuales de los términos función, facultad y atribución, mismos que en ocasiones tienden a confundirse o a emplearse indistintamente.

Al término atribución es común que se le utilice como sinónimo de función o facultad.

El término atribución es considerado por el Diccionario Porrúa de la Lengua Española, como la "acción y efecto de atribuir"³³, ese término significa: "asignar una cosa a alguien como de su competencia"³⁴. Lo precisado con anterioridad ayuda a dejar en claro que el Estado como persona moral creada, estructurada y limitada por el Derecho tiene designadas determinadas funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) estas son llevadas a cabo a través de las atribuciones que tiene reconocidas en nuestra Ley Fundamental y en otros ordenamientos de menor jerarquía entendiendo al término de atribución como sinónimo de medio para llevar a cabo la función y, en consecuencia, el fin que es dar satisfacción a las necesidades de la colectividad.

³³ *op.cit.*, *supra cita* 23 p.

La delegación de facultades es una figura jurídica utilizada con frecuencia por el Estado, a través de la cual un superior jerárquico de alguna dependencia de Estado, traslada una determinada facultad a otra autoridad de menor jerarquía, permitiendo así que la actividad estatal y en específico el despacho de los asuntos administrativos, se distribuyan de manera que se reduzca el trabajo de los altos mandos.

Las facultades que se trasladan al inferior, deben corresponder por disposición de ley al superior y será el mismo ordenamiento que las determina, quien de forma expresa debe hacer referencia a la figura de la delegación de facultades.

En ocasiones el órgano ejecutivo del Estado a través de acuerdos administrativos, permite la delegación de facultades, el acuerdo delegatorio debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La figura de la delegación de facultades se encuentra bien determinada en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta norma permite que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, deleguen algunos asuntos de su competencia a funcionarios de menor jerarquía como: (Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores etc.) respetando desde luego la determinación de que las facultades que habrán de ser delegadas por disposición de ley o reglamento no deben tener el carácter de exclusivas, es decir, no deben ser consideradas por la ley como privativas para ser ejercidas forzosamente por sus titulares.

12. La celebración de convenios de coordinación entre los subórganos de la Administración Pública Federal Centralizada.

Es conveniente, antes de iniciar la crítica a los instrumentos empleados por el Estado para poner en marcha los objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo, retomar la idea central, de la que parte este trabajo y es: la afirmación de que las Secretarías de Estado, no tienen personalidad reconocida por el Derecho, son el Estado, las Entidades Federativas y los Municipios; entes que por disposición de ley tienen atribuido el carácter de personas jurídicas con poder público por tanto, son éstas, las que pueden celebrar entre sí y con otros sujetos, convenios, contratos y otros actos jurídicos.

La anterior afirmación parte de un razonamiento lógico derivado del análisis comparativo de las características que en derecho civil tiene la persona moral, que por un lado habré de enunciar para después compararlas con las características que tienen las Secretarías de Estado, y así llegar a la conclusión de que no reúnen los elementos necesarios para que sean consideradas personas, por lo que no es admisible atribuirles personalidad.

Lo referido anteriormente, exige la elaboración de un cuadro comparativo que permita identificar las características de ambas figuras (persona moral y la estructura de una Secretaría de Estado) lo que pondrá en evidencia el desafortunado manejo de la terminología jurídica, que se da entre los funcionarios del Estado encargados de la elaboración de los convenios y contratos que celebran Estados Unidos Mexicanos, las Entidades Federativas y los Municipios, soy reiterativa en que sólo estas personas con poder público están reconocidas y están autorizadas por la ley para celebrar actos jurídicos a este respecto destaca la opinión del tratadista José Francisco Ruiz Massieu, quien afirmaba que "...cuando sólo concurren dependencias de la administración centralizada se trata

en realidad de bases de coordinación, puesto que al ser órganos de una misma persona moral (del Estado) técnicamente no puede hablarse de un pacto³⁵.

A continuación, se transcriben fragmentos de textos de algunos convenios de coordinación, que muestran el caos que provoca el tratar de asomarse al mundo de los llamados convenios administrativos, en donde interactúan y se mezclan figuras jurídicas, que tienen bien precisada su función, este tipo de documentos o convenios, son publicados en el Diario Oficial de la Federación; algunos de ellos, no especifican si son de coordinación, de concertación o de colaboración, me permito transcribir el encabezado de uno de tantos instrumentos de este tipo, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1999.

“Convenio para la Reinstalación y Fortalecimiento de los Lineamientos para la Operación del Consejo Estatal de Productividad y Competitividad del Estado de Colima que celebran la Secretaría del Trabajo y dicha Entidad.”

Como se puede observar el título no proporciona grandes datos, no permite identificar si se trata de un convenio de coordinación, de concertación o de colaboración además que el nombre técnico de la dependencia de Estado que figura como parte en el convenio referido es el de: “Secretaría del Trabajo y Previsión Social” y no sólo “Secretaría del Trabajo”.

Del nombre del convenio transcrito se desprende que las partes que lo celebran son: una Entidad Federativa, y una Secretaría de Estado; y cabe preguntarse ¿cómo una Secretaría de Estado que no es persona en el mundo del Derecho celebra este tipo de actos?.

³⁵ Los Efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales. Un Tema Administrativo. Número 4, Ed. Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública, México, 1980, p.49

Lo grave no se limita a ello sino que en otras ocasiones figuran como partes en la celebración de algún convenio de los señalados en el capítulo anterior, órganos desconcentrados, a los que se les atribuye tal carácter en la celebración de estos actos jurídicos.

Recuerdo así , que los órganos desconcentrados no tienen personalidad ni patrimonio propio, a diferencia de los organismos públicos descentralizados que sí cuentan con esas características, por lo que el Maestro Ernesto Gutiérrez y González explicaba en su cátedra de Derecho Administrativo primer curso que los órganos desconcentrados son simplemente un agrupamiento de personas con conocimientos técnicos especializados que designa el Secretario para el cumplimiento de actividades que tiene asignadas la Secretaría.

Si las Secretarías de Estado no son personas, tampoco puede ser persona un subórgano de ella que, además de estar jerárquicamente en un rango inferior a ésta, sólo posee autonomía técnica, para el cumplimiento de las funciones que le asigna el subórgano del órgano Ejecutivo del Estado, denominado Secretaría de Estado pero sorpréndase lector o lectora; porque estos órganos desconcentrados, celebran convenios, pero esto que le digo no debe extrañarle, porque basta asomarse, a los documentos elaborados en alguna Secretaría de Estado y, aclaro, que no me estoy refiriendo a ninguna en particular, para darse cuenta que se trata de una práctica común.

Para respaldar mi afirmación transcribo el contenido del Artículo 200 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del año 2000, el cual determina que: "Las entidades y los órganos administrativos desconcentrados que suscriban respectivamente convenios..."³⁶

³⁶ Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del año 2000, segunda sección, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.73.

Para destacar las enormes diferencias que existen entre un organismo público descentralizado y un órgano desconcentrado señalaré algunas de las características que permiten identificar plenamente a ambas figuras.

Los organismos públicos descentralizados:

Son creados a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo.

Están dotados de personalidad, tienen patrimonio el cual está constituido total o parcialmente con bienes federales o de otras entidades paraestatales.

Cuentan con autonomía técnica y orgánica.

Se crean con diversos fines los más importantes son:

- La prestación de algún servicio público o social.
- La explotación de recursos propiedad del Estado.
- La investigación científica o tecnológica
- Obtención y aplicación de recursos públicos para realizar objetivos de asistencia o seguridad social, entre otros.

Es frecuente escuchar expresiones como las de que el Gobierno Federal celebra tal o cual acto, y aclaro el gobierno no celebra nada, porque no es persona, en todo caso son los Estados Unidos Mexicanos, quién celebra esos actos.

Para continuar con la crítica al contenido de los convenios de coordinación, muestro el preámbulo de otro de estos documentos con el objeto de resaltar la confusión que se da por el mal empleo de los términos Estado y gobierno y como se utiliza la figura de la representación que sólo opera entre personas para hacer figurar a órganos del Estado como partes en la celebración de un convenio.

"Convenio para la reinstalación y fortalecimiento de los lineamientos para la operación del Consejo Estatal de Productividad y Competitividad del Estado de Colima, que celebran por una parte del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en lo sucesivo la "Secretaria " representada por el Lic. José Antonio González Fernández en su carácter de titular de la dependencia y por la otra el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Colima en lo sucesivo el Gobierno del Estado representado por el Lic. Fernando Moreno Peña."

De nueva cuenta habré de recurrir a las bases teóricas que proporciona el Derecho Civil y a las críticas que en la aplicación de figuras como la de la representación realiza el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, no sólo en sus obras si no a través sus cátedras y conferencias.

La representación es "...el medio que establece la ley o de que dispone una persona capaz, para obtener a través del empleo de la voluntad de otra persona capaz, los mismos efectos jurídicos que si hubiera actuado el capaz o validamente un incapaz"³⁷ y el Maestro Ernesto Gutiérrez, en aquél su buen decir, manifiesta que la representación "... sólo opera respecto y con relación a las personas y nunca respecto de lo que no sea persona"³⁸.

³⁷ Gutiérrez y González, op. cit supra nota 14, p.403

El planteamiento inicial del que parte éste trabajo de investigación, es la afirmación de que las Secretarías de Estado, carecen de personalidad para celebrar convenios de coordinación, lo que aquí afirmo es un planteamiento original del Maestro Ernesto Gutiérrez y González.

El cuadro comparativo al que hice referencia en líneas anteriores además de contener conceptos del Derecho Civil se ve complementado con algunas opiniones procurando relacionar el contenido de las mismas con diversos conceptos de Teoría General del Estado.

Aunque en realidad le presentaré un cuadro dividido en dos columnas, en la primera de ellas incorporo determinados atributos de la persona física o moral en la columna siguiente enuncio las características de las Secretarías de Estado, en el otro cuadro comparativo, tomo como punto de referencia los elementos constitutivos del Estado a fin de que se compruebe que una Secretaría no reúne las características enunciadas para que se le considere con personalidad.

El análisis que pretendo realizar habrá de partir de los conceptos que proporciona el Derecho Civil, en específico: la capacidad, el patrimonio, el nombre y el domicilio.

LA CAPACIDAD.

"Capacidad es la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones y ejercerlos. La capacidad puede ser de goce y de ejercicio, siendo la primera la aptitud jurídica para ser titular de derechos y obligaciones y la segunda la aptitud jurídica para cumplir con las obligaciones"³⁹

³⁸ Idem.

³⁹ Gutiérrez y González Ernesto. Derecho Sucesorio Intervivos y Mortis Causa 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p.118.

Tanto las personas físicas como las personas morales tienen capacidad de goce y de ejercicio, esa capacidad se encuentra limitada por el Derecho.

Son diversos los actos jurídicos que realiza el Estado, en cumplimiento de sus fines y la carga de trabajo la distribuye entre sus órganos y subórganos, la actividad que éstos realizan sólo es válida si la ley expresamente les faculta a los titulares de los mismos la realización de determinada función.

Es conveniente destacar que la capacidad es un concepto unitario atribuible sólo a las personas físicas y morales.

Las Secretarías de Estado como integrantes de una super estructura se encuentran dotadas por la ley de cierto ámbito de competencia, lo que les permite realizar determinados actos que le son propios al Estado, pero ello no quiere decir, que sean capaces para realizar tal o cual acto, las personas físicas que integran la estructura de una dependencia de Estado realizan las funciones que les confiere la ley a través de la figura de la delegación de funciones o de facultades.

ESTADO.	SECRETARIAS DE ESTADO.
<p>LA CAPACIDAD DEL ESTADO, SU RECONOCIMIENTO Y SUS LÍMITES SE ENCUENTRAN DETERMINADOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</p> <p>El Estado como persona moral que es; tiene reconocida la capacidad para realizar los actos jurídicos que la Ley le determina; lo anterior queda debidamente sustentado con el contenido del Artículo 124 de nuestra Ley Fundamental que por su importancia transcribo: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"⁴⁰.</p> <p>NOMBRE. El nombre que identifica a nuestro país y que se encuentra reconocido en la Constitución es el de: Estados Unidos Mexicanos, como podrá usted observar lector o lectora, el nombre denota la forma de Estado que hemos</p>	<p>COMO DEPENDENCIA QUE ES DE LA PERSONA MORAL DENOMINADA ESTADO, LLEVA A CABO LAS FUNCIONES QUE ESTE LE ATRIBUYE POR LEY.</p> <p>NOMBRE. Carecen de él en un sentido estrictamente jurídico y no gramatical, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les determina una forma específica para designarlas lo anterior se confirma con lo señalado en su artículo 26.</p>

⁴⁰ Op cit. Nota 10, p.953

adoptado expresión que la Teoría del Estado nos indica que somos una Federación o un Estado Compuesto, es decir diversos Estados autónomos e independientes en su régimen interior decidieron unirse a través de un pacto constitucional para dar origen a los Estados Unidos Mexicanos.

DOMICILIO. Por lo que se refiere al domicilio del Estado mexicano y como ya se precisó, este se encuentra establecido en el lugar donde está su administración atendiendo al criterio contenido en el artículo 33 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal.

El lugar donde se encuentra la administración de Estados Unidos Mexicanos ha sido determinado por el texto constitucional en su artículo 44 el cual determina que: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. " Por lo anterior es evidente que el lugar donde se encuentra la administración de la persona moral Estado es precisamente el sitio donde se encuentran establecidos sus tres órganos (ejecutivo, legislativo y judicial)

DOMICILIO. En un sentido amplio y dado que las Secretarías de Estado tienen el carácter de autoridades frente a los gobernados, se acepta que el Estado les asigne un espacio físico determinado dentro del territorio nacional, para el cumplimiento pleno de sus funciones pero ello no quiere decir que se diga que el domicilio es un atributo de una dependencia que no tiene personalidad.

<p>PATRIMONIO. Los bienes que integran el patrimonio del Estado se encuentran perfectamente determinados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 27. Como titular de ese patrimonio el Estado puede enajenarlo, disponer de los bienes que lo integran, pero siempre respetando los límites que le establece la propia Constitución y las Leyes.</p>	<p>PATRIMONIO. Las Secretarías de Estado no son titulares del patrimonio del Estado por ser dependencias de éste, tan sólo tienen asignaciones de recursos que se especifican en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
--	---

Nombre.

El nombre es una cualidad jurídica de la persona (física o moral) que permite individualizar a ésta para que no sea confundida con las demás. El concepto señalado hace referencia al término persona por lo que no es aplicable a las Secretarías de Estado, no obstante que estas dependencias, atendiendo a las funciones que realizan, la ley les designa de una manera específica, pero ello no quiere decir, que tengan un nombre empleando este término, en un sentido estrictamente jurídico y no gramatical.

El domicilio

El domicilio es otro atributo de la (persona física y moral), es considerado por el Código Civil vigente en su artículo 29 como el lugar donde reside habitualmente una persona con el propósito de radicarse en él esta regla es aplicable sólo a las personas físicas; por lo que se refiere a las personas morales,

el Artículo 33 del mismo ordenamiento ha determinado que esas personas tienen su domicilio en el lugar donde se encuentra su administración.

El patrimonio

El otro atributo del Estado que falta por mencionar es el del patrimonio, este concepto que voy a expresar es de la creación del Maestro Ernesto Gutiérrez, quien de forma extensa explica a sus alumnos y alumnas los elementos fundamentales que integran el concepto del patrimonio entendido éste como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones, de una persona pecuniario o moral que constituye una universalidad de derecho y es oponible a terceros. el patrimonio pecuniario a su vez puede ser:

Activo: Se forma por todos los bienes y derechos valuables en dinero o susceptibles de apreciación pecuniaria.

Pasivo: Se forma por todas las deudas líquidas y vencidas que tenga el titular del patrimonio.

Líquido: Que a su vez puede ser de dos tipos:

Solvente e insolvente.

El solvente es cuando todos los bienes del titular del patrimonio valuados en su justo precio tienen mayor relevancia que las deudas.

El insolvente es cuando los bienes pecuniarios valuados en su justo precio no sirven para pagar las deudas líquidas y vencidas de los acreedores.

Respecto al patrimonio pecuniario de la persona moral de los Estados Unidos Mexicanos es conveniente reiterar que sólo el titular del patrimonio tiene la

posibilidad de adquirir bienes para acrecentarlo, posibilidad que no se encuentra reconocida a sus dependencias como las Secretarías de Estado ya que existe un señalamiento expreso en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 27 fracción VI por el que se reconoce que los Estados y Municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes.

Desde luego que lo anterior se encuentra en concordancia con la afirmación de que sólo al Estado, a las Entidades Federativas y a los Municipios se les reconoce la capacidad de adquirir y poseer bienes atendiendo a que esos sujetos son personas morales con poder público.

Para reafirmar lo señalado es importante mencionar la opinión del Maestro Rafael Rojina Villegas en cuanto a la capacidad de las personas morales para adquirir bienes: "cualquiera que sea su objeto y finalidades deben tener la posibilidad jurídica de adquirir los bienes, derechos y obligaciones relacionados con sus fines."⁴¹

⁴¹ Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Introducción, Personas y Familia, 24 ed., Ed. Porrúa S.A México, 1991, p 155.

CAPÍTULO SEGUNDO
REGIMEN JURÍDICO DE LOS LLAMADOS CONVENIOS DE
COORDINACIÓN CELEBRADOS POR LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

13. Antecedentes históricos.

La planeación del desarrollo económico y social, surge en 1926, en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Los antecedentes de la Planeación en México se remontan a los años treinta.

Al primer ordenamiento expedido en esta materia se le denominó Ley sobre Planeación General de la República, el cual que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de julio de 1930, su principal objetivo fue coordinar y encauzar las distintas actividades del Estado, a fin de realizarlas de forma armónica y organizada. Para dar cumplimiento a tan difícil objetivo fue necesario que se creara una estructura bien determinada, por lo que surgieron dos comisiones la primera se le denominó Comisión Nacional de Planeación y la segunda se le llamó de Programación.

Con posterioridad se creó un Consejo Nacional de Economía este consejo tuvo el carácter de órgano técnico consultivo del Presidente de la República; la ley que estableció la creación del Consejo referido se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1933. Los miembros de dicho Consejo tuvieron como función primordial, dar respuesta a consultas presidenciales en materia económica; también se encargaban de elaborar propuestas de ordenamientos legislativos encaminados al mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población en general, a nivel estatal también fueron creados Consejos de esa naturaleza.

Otro antecedente que impulsó el proceso de creación de ordenamientos jurídicos referentes a la planeación lo constituyen los planes elaborados por el PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) antes PNR (*Partido Nacional Revolucionario*)

Los antecedentes de los actuales mecanismos de coordinación administrativa se encuentran cristalizados en dos figuras: los llamados Convenios Únicos de Coordinación y los Convenios Únicos de Desarrollo. El autor Roberto Ortega Lomelín señala en su obra que los Convenios Únicos de Desarrollo son: "documentos de carácter programático específico por cada Entidad Federativa, que se complementan con anexos técnicos, en los que se precisan los proyectos de inversión a realizar por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de los programas normales de inversión en cada entidad federativa,"⁴² sus objetivos, son los mismos que los actuales CODESOLES ambos, son mecanismos de coordinación entre la Federación y los Estados a través de los cuales se establecen compromisos jurídicos y financieros para desarrollar las acciones contenidas en los planes y programas de desarrollo.

El antecedente más significativo de los llamados Convenios de Coordinación lo constituyen los llamados Convenios Únicos de Desarrollo y los Convenios Únicos de Coordinación, éstos últimos surgen por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1976.

Para cumplir con las funciones de manejo, aplicación e inspección de recursos públicos son creados los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRADES).

Los mecanismos mencionados se convirtieron en los pilares para la puesta en marcha de los programas elaborados por el Estado mexicano a fin de facilitar la transferencia de recursos y responsabilidades a las Entidades Federativas.

Los convenios de coordinación fueron instrumentos diseñados para determinar las reglas bajo las cuales el Estado Mexicano reasignaría determinada cantidad de recursos públicos a los Estados Integrantes de la Federación y a los Municipios, a fin de que de forma coordinada se realizaran determinados proyectos especificados en el propio texto de los convenios referidos.

El Estado mexicano proporcionaba apoyo técnico y personal especializado con el propósito de facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, a este respecto el autor Carlos F. Almada en su obra: *La Administración Estatal en México*, opina que: "Los llamados convenios de coordinación son la expresión de una política contractual más que de medidas descentralizadoras por esto, precisamente la vinculación programática tiene la característica de convenio".⁴³

Durante el año de 1977 se les otorga a los COPRADES (Comités Promotores para la Planeación y el Desarrollo) personalidad y patrimonio propios, las personas que los integraban debían presentar un informe trimestral al titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo y cumplimiento de los Convenios Únicos de Coordinación.

Es a partir del año de 1978 cuando se incorpora dentro del sistema de coordinación administrativa del Estado la figura de los Convenios de Coordinación Fiscal, durante la XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales donde se logra la integración de la mayoría de las Entidades Federativas a lo que se conoce como Sistema Nacional de Coordinación, figura prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el manejo de los recursos públicos por parte del Estado y las Entidades Federativas se creó un fondo general de participaciones y un fondo

⁴² Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo y la Descentralización. Ed. Porrúa S.A, México, 1998, p.277.

⁴³ Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, México 1982, p 177.

fiscal complementario de participaciones, los recursos que integraban esos fondos se incorporaban de determinados porcentajes de los impuestos federales.

Por lo complejo de la materia, el Estado mexicano crea una comisión permanente integrada por funcionarios fiscales a través de la cual se vigilaba el manejo de los recursos públicos. Los integrantes de esa comisión también tenían a su cargo, la preparación de reuniones nacionales de funcionarios y especialistas en la materia fiscal, con el objeto de que en esas reuniones se incorporaran propuestas importantes que enriquecieran al recién creado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En esa época, los Estados de la Federación se incorporaban al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de dos mecanismos importantes, al primero de éstos se le dio el nombre de " Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y al segundo se le llamó: "Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal".

En el año de 1981 es modificada la estructura y funcionamiento de los COPRADES dándole vida a los llamadas Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo también conocidos como COPLADES.

Los nuevos comités se encargaron de llevar a cabo las siguientes actividades en materia de planeación:

- Coordinación de las relaciones que se dan entre los Estados Unidos Mexicanos, las Entidades Federativas y los Municipios y que se derivasen de la realización de funciones en materia de planeación.
- Elaboración y actualización del plan estatal de desarrollo.

- Proponer a los funcionarios federales programas anuales de inversión para las diversas Entidades Federativas y Municipios.
- Evaluar programas y acciones de concertación entre Estados Unidos Mexicanos, Entidades Federativas y los Municipios.

Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, se crea la figura de los Convenios Únicos de Coordinación.

Ese acuerdo presidencial tuvo como objetivo incorporar en un solo documento, todos aquellos instrumentos que anteriormente suscribían las Entidades Federativas y Estados Unidos Mexicanos. Es importante resaltar que a través de estos convenios de coordinación se pretendía impulsar la reducida participación que tuvieron las Entidades Federativas en cuanto al manejo, aplicación, control e inspección de los recursos públicos, con frecuencia las decisiones trascendentes en los aspectos mencionados se tomaban exclusivamente a nivel central quedando fuera cualquier posibilidad de planificación que incluyere a las Entidades Federativas y a los Municipios.

A través de la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación se pretendieron armonizar las tareas asignadas al Estado con las correspondientes a las Entidades Federativas, así como las de carácter concurrente.

Dentro de los Convenios Únicos de Coordinación se incluía la ejecución de programas de asistencia técnica a las Entidades Federativas, en diversas áreas administrativas, entre las cuales destacan: asuntos técnico fiscales, materia presupuestaria y planeación en general.

Los programas y proyectos que elabora el Estado en materia de planeación de desarrollo abarcan aspectos tan trascendentales como:

- Proyectos de inversión.
- Impulso al desarrollo rural.
- Atención a zonas marginadas y de pobreza extrema.
- Infraestructura urbana.
- Servicios públicos entre otros.

El requisito previo para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo es la elaboración de un estudio especializado que permita: identificar las necesidades existentes en la población, así como la cuantificación de los recursos con los que el Estado cuenta para hacerle frente a esas necesidades colectivas.

Una vez que se ha realizado el estudio referido se determinan:

“OBJETIVOS.- Son aquellas situaciones que se pretenden alcanzar con la instrumentación del plan.

POLÍTICAS.- Son las directrices generales conforme a los cuales se desarrollan las acciones del plan, representan los elementos fundamentales para garantizar la correcta aplicación del plan.

PROGRAMAS. Son proyectos ordenados de actividades a realizar que permiten llevar a la práctica metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo dentro de un determinado periodo de tiempo.

ESTRATEGIAS. Son el conjunto de acciones que se llevan a cabo para instrumentar una política determinada”⁴⁴

⁴⁴ Cfr. INAP, La Planeación Nacional del Desarrollo, 2ª ed, Ed. INAP, México 1992 p 27.

Así también existen mecanismos de control vigilancia y evaluación.

La obligatoriedad de los planes gubernamentales de desarrollo que se elaboran a nivel estatal y municipal se encuentra determinada por los objetivos generales del Plan Nacional, se busca con ello el dar cumplimiento a los fines de la planeación entre los que destacan: la búsqueda de racionalización y la coordinación de todo el aparato administrativo del Estado. Lo anterior se lleva a cabo a través de la concertación entre los diversos sectores(público y privado) que intervienen en el proceso de Planeación del Desarrollo y que permite coordinar el cumplimiento de los objetivos señalados en los planes gubernamentales.

La etapa en la que se da un impulso sobresaliente a la incorporación de mecanismos de planeación en el orden jurídico comprende el período que va de 1975 a 1982.

Surgen a la vida jurídica diversos ordenamientos que tuvieron como meta principal, incorporar la figura de la planeación del desarrollo de forma integral ampliando los mecanismos que permitieren dar cumplimiento a las facultades del Estado en esta materia, los esfuerzos realizados se ven consolidados hasta el año de 1982 cuando es reformada nuestra Ley Fundamental para incorporar la planeación del desarrollo fortaleciéndose con ello los mecanismos que impulsarán el desarrollo regional a nivel de Estados y Municipios, así como la creación de instrumentos que fortalecieren al Federalismo (celebración de convenios).

Con la incorporación de mecanismos de planeación en el texto constitucional sobresalen dos aspectos fundamentales que permiten visualizar los avances del Estado mexicano en materia de planeación del desarrollo, estos dos

aspectos se encuentran estrechamente vinculados con el tema central de este trabajo y son a saber:

A) La incorporación a nivel constitucional de mecanismos de coordinación entre el Estado, las Entidades Federativas y los Municipios.

B) La característica de obligatoriedad que tienen los lineamientos determinados por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo para los subórganos del órgano ejecutivo del Estado.

Como complemento a las reformas constitucionales que incorporan la planeación del desarrollo, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 la Ley de Planeación, ordenamiento cuyas características y alcances ya fueron descritas en el capítulo primero del presente trabajo.

Aunado a lo referido en los párrafos anteriores, y con la incorporación a nivel constitucional de la figura del convenio como mecanismo para poner en marcha las determinaciones de Estados Unidos Mexicanos contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, se permitió que a través de esa figura jurídica, el Estado y las Entidades Federativas puedan convenir en el ejercicio de sus funciones la ejecución de obras y la prestación de servicios; a su vez las Entidades Federativas están facultadas para celebrar convenios con los Municipios, a efecto de que sean ellos los que asuman la responsabilidad de prestar determinados servicios públicos, lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto por el Artículo 116 fracción VII de nuestra Ley Fundamental.

14. Fundamento Constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 25, le atribuye al Estado el carácter de rector de la economía nacional, la labor de rectoría debe ser cumplida con la participación del sector público, social y el privado.

Dentro de las acciones que debe el Estado poner en marcha para alcanzar este fin, destacan las de planear, conducir, coordinar y orientar toda la actividad económica nacional.

De manera aún más específica la Ley Fundamental en su Artículo 26 le atribuye al Estado las facultades necesarias para crear un Sistema Nacional de Planeación, *determina que el Ejecutivo Federal es el órgano encargado de coordinar, a través de convenios celebrados con las Entidades Federativas, y con la participación de los particulares en la elaboración, la realización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.*

La facultad del órgano legislativo del Estado (Congreso de la Unión) para legislar en materia de planeación del desarrollo se encuentra bien determinada en el Artículo 73 fracción XXIX-D de la Ley Fundamental.

15. Los convenios de coordinación reglamentados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo.

De forma expresa el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, puede celebrar convenios de coordinación de acciones con las Entidades Federativas y en los casos necesarios con la participación de los Municipios.

Como ya se precisó en líneas anteriores, el Estado delega diversas facultades en materia de planeación lo anterior se pone en evidencia a través de las actividades desempeñadas por las Secretarías de Estado.

Es atribución del titular del órgano ejecutivo del Estado que en los convenios de coordinación que suscriba con las Entidades Federativas se incluya en el texto de estos convenios una cláusula en la que se prevean sanciones para el caso de incumplimiento; a este respecto el artículo 44 de la Ley de Planeación dispone: "El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven"⁴⁵

⁴⁵ Ley de Planeación , Ed, ISEF, México 20001 p11.

15.1 Ley de Planeación.

Es la ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional su importancia radica en que:

- Regula las diversas facultades que tiene el Estado en materia de Planeación Nacional del Desarrollo.
- Determina las bases para la integración y eficaz funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación.
- Determina los mecanismos jurídicos que habrán de utilizar Estados Unidos Mexicanos para coordinar acciones con los Estados y los Municipios,

16.Los Convenios de Coordinación y su importancia en el Presupuesto de Egresos de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y el Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestal.

Otros ordenamientos de importancia en materia de celebración de convenios de coordinación son: el Presupuesto de Egresos de la Federación, La Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, así como el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Los ordenamientos jurídicos referidos tienen importancia trascendental en la celebración de los convenios de coordinación, en virtud de que éstos determinan la asignación de recursos públicos que serán utilizados para la realización de programas específicos del país. Es decir a través de las diversas normas que contienen estos ordenamientos se logra determinar ¿cuánto habrá de asignarle el Estado a sus subórganos, a las Entidades Federativas y a los Municipios? así

también estas normas justifican el ¿por qué? del monto de esas asignaciones y por último determinan las reglas para el manejo y control de los recursos públicos en la celebración de convenios de coordinación

El Estado a través del Presupuesto de Egresos determina la programación del gasto público atendiendo a las directrices señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el citado ordenamiento se especifican las llamadas partidas presupuestales o ramos específicos en donde se detallan el monto de recursos públicos destinados a los Estados y Municipios.

La importancia de citar el contenido de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público radica en que esta ley además de contener los lineamientos generales que habrán de seguir las autoridades que intervienen en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación determina los elementos que debe contener, a saber:

- Descripción de programas y proyectos en la que se señalen los objetivos de los mismos, metas y unidades administrativas responsables para su ejecución.
- Explicación del contenido de los programas a cumplir, así como el lapso de tiempo a ejercicios fiscales que abarquen para su efectivo cumplimiento.
- Estimación de ingresos y gastos de los Estados Unidos Mexicanos.
- Situación de la deuda pública y su repercusión en el ejercicio fiscal inmediato.

En materia de celebración de convenios y contratos por parte de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al titular de su órgano ejecutivo para que establezca las normas generales a que se sujetaran las garantías que deban

constituirse a favor de las diversas entidades en los actos y contratos que celebren, lo cual se confirma con lo establecido en el artículo 31 de la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

16.1 El Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestal.

Es un instrumento normativo que regula el proceso presupuestario determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación; a través de ese ordenamiento el Estado precisa los lineamientos generales para facilitar el manejo y control de recursos públicos, permitiendo el cumplimiento de programas específicos.

Las disposiciones que contiene el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, son de observancia general y obligatoria para las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, a través de este ordenamiento se regula de forma específica la materia presupuestaria en lo que se refiere al manejo, aplicación y control de los recursos públicos, respetando lo previsto en los ordenamientos de mayor jerarquía normativa en materia de Planeación del Desarrollo.

De una u otra manera todas las Secretarías de Estado, participan en la celebración de convenios de coordinación, pero de forma específica destacan las funciones que en esa materia desempeñan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La dependencia que tiene atribuidas más funciones en la materia de convenios de coordinación, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que tiene a su cargo las funciones de elaboración, proyección y coordinación de la

materia de planeación, en lo que se refiere al manejo de recursos públicos, los funcionarios de esa dependencia realizan la labor de proyección y cálculo de los ingresos del Estado, tomando en cuenta las necesidades colectivas, también tiene participación en la materia de los Egresos del Estado y su correcta aplicación en el desarrollo de políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Así lo establece el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones I, II, XIV, Y XV.

Cada uno de los Estados integrantes de la Federación tiene bien estructurados mecanismos de planeación, lo anterior se justifica por el ejercicio de la autonomía que les concede nuestra Ley Fundamental, para que expidan sus propias disposiciones jurídicas en materia de planeación.

Respetando los principios de jerarquía normativa y una vez que se especificó en el capítulo anterior el fundamento constitucional de los convenios de coordinación así como el señalamiento de que el Estado regula la actividad de planeación a través de una Ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional, es conveniente precisar que los Estados también expiden regulación en materia de convenios de coordinación y desde luego esta reglamentación también tiene injerencia en los Municipios, por lo que respetando los tres niveles de gobierno, en líneas posteriores señalaré algunos ordenamientos que regulan la materia de la planeación a nivel estatal.

La Constitución Política de cada una de la Entidades Federativas establece las facultades que tiene concedida cada Entidad en materia de planeación.

Con el propósito de que dichas facultades se adecuen a los criterios determinados en el Plan Nacional de Desarrollo, a su vez cada Estado expide leyes en materia de planeación en las cuales se determinan las facultades que tiene el titular del órgano ejecutivo estatal en esta materia, atribuyéndole al Gobernador del Estado de que se trate la facultad para que coordine mediante

convenios que celebre con la Federación y los Municipios a fin de concertar acciones de planeación e induciendo a los diversos sectores de la población a que participen en la elaboración y ejecución de un plan estatal de desarrollo.

CAPITULO TERCERO
MECANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA EN LA CELEBRACIÓN Y
EVALUACIÓN DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN.

17. Instituciones de regulación y control en el manejo de recursos públicos y del cumplimiento de los programas y proyectos específicos de Estado.

Como ya fue resaltado en renglones anteriores, dos son las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, que juegan un papel trascendente en materia de convenios de coordinación, me refiero desde luego a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Con el objeto de sistematizar la presentación de las facultades de cada una de las dependencias a las que hice referencia (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) presento un cuadro que contiene dos aspectos de mayor importancia en materia de convenios de coordinación.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

18. El Control Administrativo.

El término control según el Diccionario de la Lengua Española proviene "(Del fr. controle) m. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención."⁴⁶

El control es una función específica del Estado encaminada a la verificación e inspección de las atribuciones y funciones que desempeñan los órganos y subórganos que forman parte de su estructura buscando siempre que éstos realicen las actividades que tengan encomendadas por Ley, sin exceder los límites de los ordenamientos jurídicos así como de las políticas, planes y programas que el propio Estado determina.

Una clasificación de la función de control que realiza el Estado, atendiendo a los órganos que la desempeñan es la siguiente:

- Control administrativo.
- Control legislativo.
- Control judicial.

La labor de control en materia administrativa es ejecutada en todos los niveles por subórganos o autoridades controladoras y por autoridades o subórganos sometidos a control.

La labor de control es atribuida por Ley a una dependencia del Estado: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La realización de la función de control por parte del Estado mexicano exige poner en marcha una serie de mecanismos que comprenden la creación de normas de carácter general, aplicación de sanciones en caso de incumplimiento,

⁴⁶ Tomo 1, Ed. Espasa-Calpe, Vigésima edición, Madrid, 1997, p.373

así como la creación de procedimientos específicos para llevarla a cabo; es preciso que los tres órganos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) realicen esta importante función.

La función de control en el ámbito administrativo, se da de forma interna y externa.

Una de las dependencias que tiene atribuidas las funciones más importantes en materia de control administrativo es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a ese subórgano le compete: expedir normas que regulen el establecimiento de instrumentos y procedimientos de control a aplicarse dentro de las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, así también éste subórgano se encarga de vigilar el cumplimiento de las disposiciones que expide en materia de control administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 37, fracciones II y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otra de las funciones trascendentales atribuidas a esta dependencia del Estado y que se encuentra contenida en la fracción XV del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la que se refiere a la investigación de conductas atribuidas a servidores públicos que puedan dar lugar a la constitución de responsabilidades de orden administrativo.

Es importante mencionar que la Ley de Planeación, (ordenamiento jurídico en el cual se establece la figura de los convenios de coordinación) dedica un capítulo específico a la materia de responsabilidades que pueden ser atribuidas a los funcionarios públicos; determinando que éstas, pueden derivarse por el incumplimiento a las disposiciones contenidas en esa ley y son independientes de las que se refieren a la materia civil o penal, así queda determinado por los Artículos 42 y 43 de ese ordenamiento.

El órgano ejecutivo, (dentro de su propia estructura), cuenta con *mecanismos determinados a fin de realizar tan importante labor.*

Es común que los reglamentos interiores que regulan la estructura y funcionamiento de las dependencias y Entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, determinen además el subórgano o subórganos encargados de llevarla a cabo.

La función de control calificada como de naturaleza externa es desempeñada por los órganos del Estado (legislativo y judicial).

En el caso específico del órgano legislativo del Estado mexicano éste constitucionalmente se encuentra dotado de facultades de supervisión y vigilancia en materia administrativa, muy específicamente en lo que se refiere al manejo y aplicación de recursos públicos.

A continuación señaló las facultades más representativas del órgano legislativo del Estado mexicano en materia de control y vigilancia en el manejo y aplicación de recursos públicos.

El Congreso de la Unión está facultado para:

- I. Revisar la cuenta pública del año precedente.
- II. Examinar las cuentas presentadas por el Presidente cada año.
- III. Determinar las bases para que el titular del órgano Ejecutivo del Estado pueda solicitar empréstitos garantizados por el crédito público

Como una mera referencia histórica, es de destacarse que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene su antecedente inmediato en lo que fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia que

surgió a la vida jurídica en el año de 1982 con las reformas y adiciones que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en ese año.

Esa Secretaría fue creada con el propósito de que una sola dependencia del Estado ejerciere la función de control y evaluación de las actividades que llevan a cabo los subórganos del órgano ejecutivo federal.

Con posterioridad y a través de decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, es reformado nuevamente el contenido de algunos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creándose una nueva Secretaría de Estado: la de Contraloría y Desarrollo Administrativo que vino a sustituir a la anterior.

A la nueva dependencia por disposición de la Ley que rige la materia se le atribuyeron además de las funciones que tenía la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo nuevas funciones entre las que destacan: la materia de desarrollo administrativo, así como la regulación de la importante materia de adquisiciones, servicios y obra pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 37 determina las funciones que debe realizar el subórgano del órgano ejecutivo de Estado mexicano: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo entre las más representativas en materia de control administrativo destacan las siguientes:

“Artículo 37.....

Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental (fracción I).

Inspeccionar el ejercicio del gasto público (fracción II)

Expedición de normas que regulan los instrumentos y procedimientos en materia de control administrativo (fracción II).

Vigilar el cumplimiento de las normas de control administrativo y fiscalización.

Brindar apoyo a los subórganos que desempeñan labores de control interno en las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Organizar la realización de auditorías y evaluación del desempeño dentro de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En materia de convenios de coordinación ese subórgano está facultado para atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de la celebración de contratos y convenios que celebre el Estado mexicano, conforme a lo previsto en el Artículo 37 fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las funciones que le son atribuidas a las unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se encuentran determinadas en su reglamento interior las más representativas en materia de control y de convenios de coordinación son las siguientes:

Al Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le compete dar cuenta a los integrantes del Congreso de la Unión del estado que guarda su ramo, a su vez se le debe informar cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades en los términos de lo establecido por la Ley Fundamental en su Artículo 93.

Al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos le compete:

- Revisar el contenido de los textos de los convenios, contratos y demás actos jurídicos en los que intervenga la dependencia.
- Proponer la declaratoria a que se refiere el Artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al titular de la Dirección de Normatividad y Control de Gestión Pública se le ha encomendado:

- Planear, organizar, y dirigir el Sistema Integral de Control y Seguimiento de la Gestión Gubernamental para comprobar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Aprobar el programa anual de auditorías y visitas de inspección de la Administración Pública Federal.

Al titular de la Dirección General de Auditoría Gubernamental le compete:

- Evaluar y promover que los órganos de control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal comprueben la estricta observancia de lineamientos y criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria así como el cumplimiento de normas de auditoría pública.

Durante el desarrollo del numeral anterior hice referencia a la elaboración de cuadros que permiten identificar las atribuciones de mayor relevancia que tienen atribuidas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo como son los aspectos relacionados con la planeación y el manejo de recursos públicos.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

PLANEACIÓN.	CONTROL EN EL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS.
Proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo (artículo 31 fracción I LOAPF) Vigilar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de disposiciones en materia de planeación. Artículo 31 fracción XXIII LOAPF)	Proyectar y calcular los ingresos de la Federación considerando la utilización razonable del crédito público.(artículo 31 fracción II LOAPF) Realizar y autorizar las operaciones en que se haga uso del crédito público(artículo 31 fracción VI LOAPF)

19. Autoridades administrativas que intervienen en la elaboración y vigilancia en materia de convenios de coordinación.

Soy reiterativa en afirmar que las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, tienen intervención dentro de la regulación de los convenios de coordinación, lo anterior se pone de manifiesto con lo dispuesto en los Artículos 9, 11, 12, 13, 27, 28, 32, 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Tanto las dependencias como las Entidades de la Administración Pública Federal, deben planear y conducir sus actividades sujetas a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, dado que éstas forman parte integrante del Sistema Nacional de Planeación e intervienen en cuanto a las materias de su competencia en la elaboración del Plan Nacional, así como en la elaboración de programas anuales sectoriales, institucionales y regionales en colaboración con otras Entidades Federales y con la participación de los grupos sociales interesados.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

PLANEACIÓN.	CONTROL EN EL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS.
<p>Vigilar el cumplimiento por parte de los titulares de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación (artículo 37 fracción V LOAPF)</p> <p>Realiza en coordinación con la SHCP auditorías a fin de promover el cumplimiento de los objetivos contenidos en los diversos programas y proyectos.(artículo 37 fracción VII LOAPF)</p>	<p>Organiza y coordina el sistema de control y evaluación gubernamental.(artículo 37 fracción II LOAPF)</p> <p>Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.(artículo 37 fracción II LOAPF)</p> <p>Vigilar el cumplimiento de normas de control y fiscalización. (artículo 37 fracción III LOAPF)</p>

Debo aclarar que el contenido de los cuadros en que se señalan las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en materia de convenios de coordinación, planeación y aplicación de recursos públicos, contienen sólo lineamientos generales, que se desarrollan en el contenido de otros ordenamientos jurídicos de carácter más específico como los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado y diversos Acuerdos Presidenciales.

Para el desempeño de las funciones que tienen atribuidas las dependencias de la Administración Pública Federal, el Estado les ha diseñado por Ley una estructura específica a cada una de éstas.

Así dentro de una Secretaría de Estado existen: Direcciones, Subdirecciones, Departamentos, etc., que son desde luego unidades administrativas de menor jerarquía, su personal lleva a cabo las diversas funciones que les son atribuidas en materia de convenios de coordinación.

A continuación enunciaré las actividades más importantes que desempeñan los integrantes de algunas unidades administrativas de las Secretarías de Estado, que intervienen de forma directa en la celebración de los convenios de coordinación, manejo de recursos públicos y elaboración y ejecución de programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

A los funcionarios que laboran dentro de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, les compete:

- Formular la política de coordinación fiscal con las Entidades Federativas y los Municipios.

- Formular y establecer asignaciones presupuestales del ramo con la participación de Entidades Federativas y Municipios.
- Definir los lineamientos generales para la vigilancia en el cumplimiento de obligaciones derivadas de los convenios y acuerdos que se celebren en atención a lo determinado en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Calcular, determinar y proponer las asignaciones presupuestales del ramo y participaciones a Entidades Federativas y Municipios.
- Definir y proponer los anteproyectos de convenios legales relativos a la coordinación con Entidades Federativas y Municipios.
- Definir y determinar los lineamientos para la elaboración de convenios que se relacionen con la función de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A los funcionarios que laboran dentro de la Dirección General de Política de Ingresos e Impuestos de Coordinación Fiscal les compete:

- Estudiar y formular la política de coordinación fiscal de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios.

A los funcionarios que laboran en la Unidad de Política y Control Presupuestal les compete:

- Asesorar y apoyar a las Entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en todos los aspectos de planeación, programación, y presupuesto por lo que los funcionarios encargados del área jurídica emiten opiniones acerca del contenido de los Convenios de

Coordinación que celebran los órganos de la Administración Pública Federal.

Como puede observarse, durante el desarrollo de este apartado ha quedado de manifiesto que son dos las autoridades protagonistas en las tareas de vigilancia y control de los convenios de coordinación y que son la: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Debo señalar que por lo que se refiere a la tarea de elaboración de estos convenios, dentro de las unidades administrativas de cada una de las Secretarías de Estado que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada se elaboran los textos de estos instrumentos y con posterioridad esos modelos de convenio, se envían a los titulares del área jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación y presentación de análisis jurídicos o consultas de éste carácter.

Es importante destacar que con las reformas al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del año, dos mil, y con la creación de la dependencia denominada Secretaría de Economía, le son atribuidas a éste nuevo subórgano del órgano ejecutivo federal determinadas funciones, en materia de coordinación y planeación. Así ha quedado establecido en el Artículo 34 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción X bis, en donde se determina que esta nueva dependencia habrá de desempeñar funciones en áreas de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación aplicación y recuperación de recursos a fin de impulsar la creación de empresas que sean creadas por y para personas de escasos recursos.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN.

20. Necesidad de corregir la terminología y no atribuirles personalidad a las Secretarías de Estado.

Es evidente que la necesidad de corregir la terminología que se utiliza en la elaboración de los convenios de coordinación, exige una modificación en todos los ordenamientos jurídicos, en donde se hace referencia a las Secretarías de Estado, de forma que quede establecido en el texto de cualquier ordenamiento jurídico el carácter de subórgano del órgano ejecutivo del Estado mexicano que tienen estas dependencias.

El expresarse con propiedad desde el texto de la ley, permite que las personas que la interpretan y aplican tengan en cuenta la naturaleza jurídica de las figuras que en su contenido se menciona.

Una correcta aplicación de los términos en la redacción de cualquier documento de carácter jurídico, proporciona y demuestra claridad en el manejo de los conceptos fundamentales que se utilizan en la ciencia del Derecho, respetando los lineamientos que proporcionan los conocimientos teóricos, que se aprenden en las Universidades, a fin de vincular lo aprendido en las aulas y su aplicación en la vida profesional.

Si algún ordenamiento de carácter administrativo determina que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete la realización de tal o cual función, no por la manera en que el texto de la Ley esté redactado debe entenderse que es una persona moral ya que la interpretación de cualquier

ordenamiento exige tener claros los principios jurídicos que rigen la materia de que se trate, así como la determinación de la naturaleza jurídica de los sujetos que figuran en el texto de la misma.

Es de destacarse que en ninguna Ley expresamente se les atribuye el carácter de personas a las Secretarías de Estado, pero como los redactores (as) de los llamados convenios de coordinación, no han plasmado ni reconocido en los textos que elaboran que las Secretarías de Estado son subórganos del órgano Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, que no representan a nadie, porque no son personas, que por ley les son atribuidas funciones que le son propias al Estado Mexicano y que es éste quien en su carácter de persona moral con poder público realiza los actos jurídicos necesarios para satisfacer las exigencias de las necesidades colectivas.

Dada la amplitud de las facultades que tiene atribuidas el Estado, el mismo delega facultades en sus órganos (ejecutivo, legislativo y judicial).

En materia de convenios de coordinación, es absurdo hacer figurar a las Secretarías de Estado como partes que intervienen en la celebración de estos instrumentos, existen textos de estos convenios en donde las partes que intervienen son órganos desconcentrados o hasta "sistemas".

Otro aspecto relevante es que en ocasiones las personas encargadas de elaborar ese tipo de documentos, aplican indistintamente los términos que permiten identificarlos, es decir a los convenios de coordinación les nombran de colaboración y concertación lo que provoca confusión y desorden en el manejo de la terminología jurídica.

De la elaboración de éste trabajo y de los textos consultados para su conformación se puede desprender que hay convenios de coordinación, concertación, colaboración y que cada uno de éstos, a pesar de que son especies

de un mismo género que es el convenio, tienen entre sí diferencias específicas que permiten identificarlos.

Es conveniente que dentro de este apartado aplique el método que en Lógica se conoce con el nombre de categorización, para corroborar la afirmación de que existe un género del cuál se desprenden especies de convenios que celebra Estados Unidos Mexicanos con diversos sujetos; tanto con personas morales que tienen poder público (Entidades Federativas y Municipios), como con particulares (personas físicas o personas jurídico colectivas).

21 Necesidad de establecer con claridad las personas jurídico colectivas de derecho público que deben celebrar los convenios de coordinación.

Es preciso iniciar con el proceso de agrupación, o también conocido como de categorización, a fin de ordenar toda esta amplia esfera del género convenio, tomando como punto de partida las diferencias que existen entre las especies a las que hago referencia en el contenido de éste trabajo.

Los diferentes tipos de convenios que en este texto enuncio tienen como común denominador, que alguna de las partes que en estos convenios intervienen, son personas con poder público (Estados Unidos Mexicanos, Entidades Federativas y Municipios).

Una vez que se ha identificado un común denominador dentro del género de los convenios que celebra el Estado Mexicano, se puede comenzar a señalar, cuales son las diferencias específicas que existen entre las diversas especies de éstos, no sin antes retomar el planteamiento vertido en la introducción de este trabajo, a fin de dar relevancia a la importancia de utilizar los términos jurídicos con toda precisión.

Soy reiterativa al afirmar que cualquier idea para ser entendida debe partir del significado mismo de los términos que la integran, tomando en cuenta su raíz etimológica, su significado gramatical y por último su aplicación en el mundo del Derecho; lo anterior queda de manifiesto ya que del nombre que se les atribuya a cada uno de los convenios referidos ya sea de coordinación, concertación, colaboración etc. se desprenderán sus diferencias específicas.

Del estricto respeto a la naturaleza jurídica de los diversas figuras que interactúan en el mundo del Derecho, en consonancia con un manejo amplio del significado preciso de los términos dependerá que en la vida práctica no se cometan errores y no se den confusiones atribuibles al incorrecto uso del lenguaje.

22. Necesidad de que exista un modelo determinado de convenio que se apegue a la correcta terminología y a la naturaleza jurídica de las partes que intervienen a su objeto y a la relación jurídica que surge con motivo de su celebración.

Para elaborar el modelo de convenio que se apegue a la terminología jurídica, es preciso partir de los elementos que debe reunir todo modelo de convenio o contrato.

El primero de los aspectos a considerar, es el orden en que deben aparecer los elementos de la obligación jurídica, dentro del texto del convenio.

El nombre del convenio así como el nombre de las partes que intervienen deberán aparecer al principio del texto respectivo.

Por tratarse de un documento elaborado por el Estado Mexicano en donde pueden intervenir otros entes de derecho investidos de poder público (Entidades Federativas y Municipios), su elaboración debe ajustarse a determinados lineamientos como lo son: el referir los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes secundarias aplicables a la materia del convenio respectivo, es decir las autoridades que intervienen en su elaboración, deben cumplir con la determinación constitucional contenida en el Artículo 16 de este ordenamiento, a fin de referir los artículos de ley aplicables al caso concreto.

Propongo que seguidamente del nombre del contrato y de la enunciación de las partes que intervienen en su celebración además de la fundamentación se integre un capítulo de antecedentes en donde se expone la motivación es decir las circunstancias, razones o causas inmediatas que concurren en el caso concreto y que dan lugar al acto de celebración del convenio de que se trate.

Uno de los elementos de existencia del convenio o del contrato, ya sea en el ámbito civil o administrativo, es el de la capacidad de las partes que intervienen, siendo necesario precisar que si bien el Estado a través del procedimiento de la técnica jurídica y de la técnica legislativa, conocido como de la ficción jurídica celebra infinidad de actos jurídicos; estos se materializan a través de la actuación de personas físicas autorizadas desde luego por nuestra la Ley Fundamental y demás disposiciones jurídicas de menor jerarquía para intervenir en el caso concreto en la celebración de convenios de coordinación.

Es preciso señalar, que las autoridades que intervienen en la celebración de estos convenios como cualquiera otra autoridad, tienen el deber de respetar las determinaciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los actos jurídicos en los que participen tienen a su favor la presunción de ser constitucionales.

Lo expuesto en los dos párrafos anteriores se encuentra íntimamente relacionado, ya que en las ideas planteadas resalta la importancia que tiene la capacidad-competencia de los sujetos que intervienen en la celebración de los convenios de coordinación, así no está por demás reiterar que las autoridades que intervienen en esos actos jurídicos tienen el deber de cumplir con la determinación contenida en su artículo 124 constitucional, norma que establece los límites de la capacidad-competencia de todas las autoridades del país, desde luego que ese precepto y su aplicación no se da de forma aislada y se conjuga con otras determinaciones de orden específico contenidas en otros ordenamientos jurídicos.

En atención a lo señalado con anterioridad, como un mecanismo para garantizar la seguridad jurídica en la celebración de los convenios de coordinación y como una propuesta original del asesor de este trabajo, propongo que dentro del modelo de convenio de coordinación se incluya después de la fundamentación y los antecedentes, los preceptos jurídicos que le otorgan facultades a las personas físicas que intervienen en el acto jurídico y que, se encuentran investidas con el carácter de autoridad, ya que finalmente son esas personas las que signan ese tipo de instrumentos y que, desde luego, deben justificar no sólo el carácter con el que intervienen sino también precisar las disposiciones legales de donde se deriva su capacidad-competencia, que justifica su intervención en la celebración de ese tipo de instrumentos.

La propuesta señalada además de que proporciona seguridad jurídica a las partes que intervienen, permite que para el caso de que exista incumplimiento a las obligaciones derivadas del texto del convenio de coordinación, o tratándose de la comisión de un hecho ilícito no se caiga en el error de que se encubra la comisión de conductas delictivas.

Con la propuesta referida se facilita la tarea de inspección y vigilancia y se está en mejor posibilidad de atribuirles responsabilidad (civil, penal u administrativa) a los malos servidores públicos que, en su caso, pudieran hacer mal uso de estos instrumentos en beneficio de intereses propios.

Como ya lo referí en el Capítulo Primero de este trabajo, el objeto de conformidad con la teoría de las obligaciones tiene dos acepciones: en primer término, se refiere a la cosa material que se tiene que entregar, tratándose de una obligación de dar; en segundo lugar, la conducta que debe observar el obligado que puede ser (un dar, un hacer o un no hacer).

En materia de convenios de coordinación; éste tipo de actos se celebran en términos generales, con el fin de dar cumplimiento a programas y proyectos específicos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, propongo que el objeto del convenio, es decir, la finalidad, se incorpore dentro del nombre del mismo.

Los derechos y obligaciones que han convenido las partes y de donde se deriva precisamente la relación jurídica que las une, deberán formar parte de las cláusulas, éstas deben ir numeradas; deberán señalarse primeramente, las obligaciones que adquiere una de las partes, enunciando en otro apartado las que adquiere la otra parte; en otra sección deberán enunciarse los derechos de los respectivos sujetos que intervienen, así como las sanciones a aplicarse en caso de incumplimiento imputable a alguna de éstas.

Las anteriores consideraciones, además de ser importantes para garantizar la seguridad jurídica de las partes respecto a la celebración de estos convenios, permitirá de una forma ordenada y rápida identificar cualquier incumplimiento por parte de alguno de los sujetos que intervienen en la celebración de este tipo de actos.

Ajustándome a las consideraciones planteadas en líneas anteriores propongo el siguiente modelo de convenio de coordinación, respetando los aspectos que han quedado descritos.

Convenio de Coordinación en materia de Promoción Turística que celebran Estados Unidos Mexicanos por conducto de su subórgano del Órgano Ejecutivo Federal denominado Secretaría de Turismo y el Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Estados Unidos Mexicanos por conducto de su subórgano del órgano Ejecutivo Federal denominado Secretaría de Turismo celebra en éste acto con el Estado Libre y Soberano de Chiapas *convenio de coordinación en materia de promoción turística.*

Por lo establecido con anterioridad, las partes acuerdan celebrar el presente Convenio de Coordinación al tenor de los siguientes antecedentes y cláusulas:

ANTECEDENTES

- I. Es objetivo primordial del Estado mexicano el otorgar atención prioritaria al problema de rezago económico y social que padece en determinadas Entidades Federativas, por lo que es preciso diseñar estrategias, que impulsen el desarrollo regional en las zonas afectadas, lo anterior se llevará a cabo a través de la figura de la asignación de recursos a las Entidades Federativas para la promoción de actividades que permitan reducir el rezago económico y la pobreza extrema en algunas regiones de nuestro país.
- II. Para el cumplimiento de tan importante objetivo es preciso contribuir a la creación y fortalecimiento de mecanismos de concertación y coordinación, se debe contar con la participación de los sectores público, social y privado, a fin de que en los Estados Unidos Mexicanos, impulse la actividad y desarrollo turístico, dentro de la Entidades Federativas, a través de mecanismo de aportaciones de recursos públicos que se ajusten a las normas que determinan el manejo y aplicación de esos recursos.

III: Para contribuir al crecimiento económico, se debe promover una mayor participación de las Entidades Federativas y de los Municipios en el cumplimiento de los objetivos bien determinados, por lo que se habrán de establecer dispositivos, que permitan dar eficacia a políticas sectoriales de descentralización, a fin de que las Entidades Federativas y los Municipios cuenten con amplios niveles de autonomía operativa, respecto a los recursos transferidos por los Estados Unidos Mexicanos

Las partes que intervienen manifiestan:

Los Estados Unidos Mexicanos a través de su subórgano de su órgano ejecutivo denominado Secretaría de Turismo cuyo titular es el C. Pedro Alfonso Aceves Adán, persona que en este acto acredita, exhibiendo el nombramiento de que ha sido objeto y que acredita el carácter con que interviene en este acto y refiere los artículos de Ley que le otorgan capacidad competencia para intervenir en la celebración de este convenio.

De igual manera el Estado Libre y Soberano de Chiapas representado en este acto por su gobernador C. Eduardo de Enterría persona que en este acto acredita el carácter con que se ostente exhibiendo la constancia de mayoría respectiva y precisa los artículos de ley que le otorgan competencia para intervenir en la celebración de este convenio

Descritos los antecedentes y hechas las manifestaciones anteriores las partes se sujetan a las siguientes:

§

~~XXXXXXXXXX~~

PRIMERA.- Este convenio determina los lineamientos bajo los cuales los Estados Unidos Mexicanos habrán de impulsar el desarrollo de destinos turísticos en el Estado de Chiapas, por lo que en el presente convenio se determinarán: las aportaciones de recursos públicos de ambos niveles de gobierno, los lineamientos generales para su aplicación así como los mecanismos de evaluación y control del ejercicio de esos recursos.

SEGUNDA.- Los Estados Unidos Mexicanos reasignará al Estado de Chiapas la cantidad de 150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) Estos recursos deberán incorporarse al Presupuesto de Egresos de esa Entidad Federativa.

TERCERA.- El Estado de Chiapas se obliga a destinar de sus recursos presupuestales la cantidad de 90,000.00 (noventa mil pesos 00/100 M.N.)

CUARTA.- Los recursos que reasignan los Estados Unidos Mexicanos y la aportación que corresponde al Estado de Chiapas, especificada en la cláusula anterior se destinarán de forma exclusiva al desarrollo turístico en el Estado, actividad que comprenderá: Inversiones que permitan diseñar la Infraestructura, servicios e imagen de las zonas arqueológicas con las que cuenta esta Entidad con la participación de inversionistas públicos y privados.

Al recibir los recursos objeto del convenio, el Estado de Chiapas deberá incorporarlos como parte de su presupuesto modificado registrándolos al nivel de programa, subprograma y proyecto, debiendo informar de los resultados alcanzados al órgano estatal al que le compete la ejecución de programas y la verificación del cumplimiento de objetivos

QUINTA.- En estricto cumplimiento a los principios del federalismo y derivado de la existencia de la figura de la resignación de recursos, se reconoce expresamente la delegación de responsabilidades que se da entre los *Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Chiapas, en tanto que será competencia de su órgano estatal* realizar las funciones de control, vigilancia y evaluación de los recursos públicos; lo anterior, sin perjuicio de las facultades otorgadas a lo subórganos del órgano Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos denominados: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SEXTA.- Los Estados Unidos Mexicanos a través de este instrumento se obliga a:

I. *Reasignar para el desarrollo de los destinos turísticos del Estado de Chiapas los recursos determinados en la cláusula segunda de este convenio.*

II. Determinar los indicadores de gestión para evaluar en el desarrollo de los destinos turísticos de esta Entidad Federativa.

SEPTIMA.- El Estado de Chiapas a través del presente instrumento se obliga a.

I. *Aportar para el desarrollo de los destinos turísticos ubicados dentro de su circunscripción territorial los recursos determinados en la cláusula tercera de este convenio.*

II. Llevar el registro contable de las operaciones y recursos aportados, así como conservar la documentación comprobatoria, y proporcionarla a los órganos de control estatal.

III. Se destinarán los recursos asignados por Estados Unidos Mexicanos para los fines establecidos en este convenio, en caso de incumplimiento a lo convenido en éste numeral se suspenderá de forma definitiva la reasignación de recursos.

OCTAVA.- Las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales del Estado de Chiapas con motivo del mal manejo o desviación de los recursos que le reasignan los Estados Unidos Mexicanos a través de este instrumento, se sancionaran en los términos de la legislación federal.

NOVENA.- El contenido y los alcances de este convenio podrán revisarse, adecuarse o modificarse de común acuerdo entre las partes, respetando en todo lo que es aplicable en los instrumentos normativos y lineamientos generales que dieron origen a su celebración.

DECIMA.- Con el propósito de asegurar la correcta aplicación y efectividad de las obligaciones contraídas en este convenio y a fin de que se consolide el proceso de descentralización, las partes acuerdan que se hará una *revisión periódica y sistemática* de su contenido e instrumentación, función que quedará a cargo del subórgano del órgano Ejecutivo del Estado denominado Secretaría de Turismo, dependencia que determinará las medidas necesarias a fin de establecer un enlace con las autoridades locales respectivas del Estado de Chiapas y, así se vigile el *estricto cumplimiento de los compromisos adquiridos*

DECIMA PRIMERA.- El presente instrumento de *coordinación determina en el anexo número uno*, los calendarios conforme a los cuales se llevará a cabo la asignación de recursos por parte de los Estados Unidos Mexicanos al Estado de Chiapas.

DECIMA SEGUNDA.- Este convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial del Estado de Chiapas surtiendo todos sus efectos jurídicos al día siguiente de su publicación

DECIMA TERCERA.- De las controversias que se llegaren a suscitar por incumplimiento de alguna de las partes a las obligaciones contenidas en este convenio conocerá el máximo órgano judicial a nivel Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como lo establecido en el artículo 44 de la Ley de Planeación

23.CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Es evidente que existe un desafortunado manejo de la terminología jurídica por parte de los funcionarios encargados de la elaboración de los textos de los convenios de coordinación.

SEGUNDA.- Lo anterior pone de manifiesto la importancia del principio de la función educativa del Derecho destacando desde luego lo trascendente que es el apropiado uso del lenguaje en la elaboración de instrumentos de carácter técnico jurídico como lo son los Convenios de Coordinación.

TERCERA.- Ningún ordenamiento jurídico reconoce expresamente que las Secretarías de Estado tengan personalidad.

CUARTA.- Es necesario partir de la idea de que las Secretarías de Estado no tienen personalidad ni patrimonio propio, afirmación que permite identificar la verdadera naturaleza jurídica que estas dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada tienen y que es la de subórganos del órgano Ejecutivo Federal.

QUINTA.- Necesidad de desterrar la idea de la doble personalidad del Estado misma que en mi opinión rompe con las reglas de la lógica porque los conceptos de Derecho y personalidad del Estado son unitarios, es decir únicos e indivisibles, el común denominador que agrupa y justifica las diversas relaciones que el Estado establece con sus gobernados lleva implícito un sólo fin, cumplir con las funciones que la Norma Suprema le determina aspirando a satisfacer las necesidades de la colectividad.

SEXTA –Necesidad de que exista un modelo de convenio de coordinación, que se apegue a la terminología jurídica y a la naturaleza jurídica de las partes que intervienen en su celebración.

SEPTIMA.- Necesidad de que se cumpla con la determinación contenida en el Código Civil vigente en su artículo 25, a fin de que los funcionarios encargados de la elaboración de los textos de coordinación entiendan que las únicas personas morales investidas con poder público, es innegable que de conformidad con el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal las únicas personas jurídicas colectivas de derecho público son la Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, por lo que ninguna otra, a excepción de las entidades paraestatales, tienen capacidad para figurar como partes en la celebración de esos actos jurídicos.

OCTAVA.- Necesidad de que funcionarios que intervienen en la celebración de convenios de coordinación justifiquen fehacientemente el carácter de su intervención así como la competencia que la ley les otorga para figurar en ese tipo de actos jurídicos.

NOVENA.- Uno de los problemas a los que me enfrenté durante la elaboración de éste trabajo, fue la ausencia de una clasificación doctrinal de los diferentes convenios que celebran los Estados Unidos Mexicanos, misma que puede elaborarse atendiendo a los sujetos, objeto u materia de que se trate.

La existencia de una clasificación permitiría, no sólo identificarlos, sino establecer diferencias existentes entre ellos, evitando con ello confusión y desorden en el manejo de la *terminología jurídica*.

DECIMA.- Necesidad de desterrar de la redacción de los convenios de coordinación el equívoco en que se incurre al utilizar los términos Estado y Gobierno, como si fueren sinónimos partiendo de la afirmación de que el Gobierno no es persona y sí un elemento constitutivo, de la persona moral Estados Unidos Mexicanos.

DECIMA PRIMERA.- Como se puede observar, en la elaboración de un trabajo de *investigación convergen y se da un verdadero intercambio conceptual* entre las distintas ramas del Derecho lo que reafirma la importancia de su unidad en las tareas de estudio, aplicación e interpretación del mismo.

DECIMA SEGUNDA.- De la elaboración de este trabajo se llega a proponer un modelo de convenio que, en mi opinión, reúne los requisitos de forma y fondo necesarios para evitar, *no sólo imprecisiones en el manejo de la terminología, sino posibles irregularidades de carácter jurídico que pudiesen afectar la legalidad de los mismos.*

24 BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1996, p 377.
2. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 660.
3. Almada F. Carlos., La Administración Estatal en México Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, p. 237.
4. Arnaíz Amigo Aurora., Soberanía y Potestad, Ed. Miguel Ángel Porrúa S. A., México, 1987 p. 423.
5. Arnaíz Amigo Aurora, Estructura del Estado, Ed. Miguel Angel Porrúa S. A, México, 1997, p. 322.
6. Baez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 329.
7. Bielsa Rafael., Derecho Administrativo 6ª edición, Tomo I, Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1977, p. 329.
8. Barra Rodolfo Carlos., Estudios de Derecho Administrativo. Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires Argentina, 1976, p.297.
9. Chellet Osante Roberto, . Política de la República Mexicana, ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1955, p.234.

10. Carrillo, Castro Alejandro. Capacidad Política y Capacidad Administrativa del Estado Mexicano, en política y administración, México, UNAM, 1973, p.324.
11. Cueva, Mario de la. Teoría del Estado. Editado por Francisco Berlín Valenzuela, México, 1969, p. 369.
12. Fraga, Gabino. Panorama del Derecho Mexicano Síntesis del Derecho Administrativo. UNAM, Instituto de Derecho Comparado, México, 1976, p.267
13. Galindo, Garfias Ignacio. Derecho Civil. Ed. Porrúa, México, 1997, p.437.
14. García, de Enterría Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo / Poderes discrecionales y poderes normativos, 2ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1979, p. 342.
15. González, Uribe Héctor, Teoría Política, quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1984, p.315.
16. Gordillo, Agustín A. Introducción al Derecho Administrativo, 2ª edición, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1966, p. 247.
17. Gutiérrez y González, Ernesto Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Ed. Porrúa S. A., México, 1993, p.1119.

18. Gutiérrez y González, Ernesto Derecho de las Obligaciones. Ed. Porrúa S.A, México, 1998, p.1225.
19. Gutiérrez y González Ernesto, Derecho Sucesorio Intervivos y Mortis Causa. 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1997, p.334.
- 20 Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S. A., México, 1980, p.559.
21. Madrid Hurtado Miguel de la. Planeación Democrática Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública.
22. Martínez, Morales Rafael, Derecho Administrativo 1er. y 2do. cursos, cuarta edición, Ed. Oxford, México, 2000, p.327.
23. Martínez, Morales Rafael, Derecho Administrativo 3er y 4º cursos, tercera edición, Ed. Oxford, México, 2000, p 469.
24. Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública Teoría General de Planificación y Presupuestos, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p.329.
25. Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo la Descentralización, Ed. Porrúa, México, 1988, p.552.
26. Ortiz Díaz, José. El Principio de Coordinación en la Organización Administrativa, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla España, 1979, p.108.

27. Ovilla Mandujano, Manuel. Teoría del Derecho Ed. Duero, México, 1992, p.267
28. Rafael Rojina Villegas, Derecho Civil Mexicano Tomo V, 16ª ed. Editorial Porrúa, México, 1982, p.397
29. Ruiz Massieu, José Francisco Nueva Administración Pública Federal, 2ª edición, Ed. Tecnos, México, 1982, p.252.
30. Ruiz Massieu, José Francisco Los efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales: Un tema administrativo, Ed. Academia Nacional De Derecho Administrativo y Administración Pública, México, 1980, p. 240.
31. Ruiz, Massieu José Francisco. La empresa Pública un estudio de Derecho administrativo sobre la experiencia mexicana, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública Federal, México, 1982, p.235.
32. Rojina, Villegas Rafael . Compendio de Derecho Civil I Introducción Personas y Familia. 24 a ed. Ed. Porrúa, México 1991, p. 435.
33. Secretaria de la Presidencia, Coordinación Administrativa México, Secretaria de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, número 6 México, 1977, p.374.
34. Serra, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, 16ª edición, Ed. Librería de Manuel Porrúa, México, 1994 p.556.

35. Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, décima sexta Edición, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 276.

25 LEGISLACIÓN CONSULTADA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, .Ed. Andrade, México, 1999, p.317.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública, 2ª edición, Ed. ISEF, México 2000, p.43.

3. Ley de Planeación, 2ª ed, Ed. ISEF, México, 2000 p.12.

4. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

5. Código Civil para el Distrito. Federal. en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal Ed. Porrúa México 2000 p.239.

26.DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Ed. Impresora Norbcaliforniana, México Ensenada Baja California 197 p.511.

2, Garrone José Alberto Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1987, p.649.

35. Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, décima sexta Edición, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 276.

25 LEGISLACIÓN CONSULTADA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Ed. Andrade, México, 1999, p.317.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública, 2ª edición, Ed. ISEF, México 2000, p.43.

3. Ley de Planeación, 2ª ed, Ed. ISEF, México, 2000 p,12.

4. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

5. Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal Ed. Porrúa México 2000 p.239.

26.DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.Escriche Joaquín Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Ed. Impresora Norbcaliforniana, México Ensenada Baja California 197 p.511.

2, Garrone José Alberto Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1987, p.649.

35. Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, décima sexta Edición, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 276.

25 LEGISLACIÓN CONSULTADA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,.Ed. Andrade, México, 1999, p.317.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública, 2ª edición, Ed. ISEF, México 2000, p.43.

3. Ley de Planeación, 2ª ed, Ed. ISEF, México, 2000 p,12.

4. Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

5. Código Civil para el Distrito Federal. en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal Ed. Porrúa México 2000 p.239.

26.DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Ed. Impresora Norbcaliforniana, México Ensenada Baja California 197 p.511.

2, Garrone José Alberto Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1987, p.649.

3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano. México 2ª ed. México, Ed. Porrúa y UNAM, 1987, p.810.
4. Martínez Morales, Rafael. Diccionarios Jurídico Temáticos Derecho Administrativo ,Volumen tres, Ed. Harla , México, 1999, p. 324.
5. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, Glosario de Términos Administrativos, 29ª edición, México, p. 171.
6. Raluy Poudevida, Antonio Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 42ª edición Ed. Porrúa, México, 1999, p. 849.
7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, p. 439.

27 REVISTAS.

1. Gómez de Lara Fernando " Convenios y Contratos Administrativos Federales un Análisis sobre su naturaleza Jurídica". PEMEX –LEX México Número 99-100 septiembre.octubre de 1996 pp. 9.-19.
2. Gutiérrez y González Ernesto "Descentralización por Servicio incompetencia de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio" en:

3. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano. México 2ª ed. México, Ed. Porrúa y UNAM, 1987, p.810.
4. Martínez Morales, Rafael. Diccionarios Jurídico Temáticos Derecho Administrativo ,Volumen tres, Ed. Harla , México, 1999, p. 324.
5. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, Glosario de Términos Administrativos. 29ª edición, México, p. 171.
6. Raluy Poudevida, Antonio Diccionario Porrúa de la Lengua Española, 42ª edición Ed. Porrúa, México, 1999, p. 849.
7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal, México, p. 439.

27 REVISTAS.

1. Gómez de Lara Fernando " Convenios y Contratos Administrativos Federales un Análisis sobre su naturaleza Jurídica". PEMEX –LEX México Número 99-100 septiembre.octubre de 1996 pp. 9.-19.
2. Gutiérrez y González Ernesto "Descentralización por Servicio incompetencia de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados por servicio" en:

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal, México (Secretaría General de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos).

3. Instituto Nacional de la Administración Pública. Revista de la Administración Pública. La Administración de la Justicia Número 95. Agosto de 1997 México p. 227.

4. López Portillo José "La función control en la reforma administrativa" En revista de la Administración Pública número 22 enero-febrero de 1971.