



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO LOCAL Y LA PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 29  
DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DISTRITO FEDERAL.”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**ADRIÁN OLAF GALVÁN SÁNCHEZ**

**ASESOR: MAESTRA IRENE DÍAZ REYES.**

**MARZO 2010.**



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.

## **CAPÍTULO I**

### **HISTORIA Y CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

#### **1.1 HISTORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

1.1.1	Reseña Histórica y Antecedentes del Derecho Administrativo.....	1
1.1.2	Nacimiento del Derecho Administrativo.....	8
1.1.3	Aparición del Derecho Administrativo en México.....	10

#### **1.2 CONCEPTOS GENERALES.**

1.2.1	Conceptos Doctrinales del Derecho Administrativo.....	24
1.2.2	Concepto de Estado.....	29
1.2.3	Formas de Estado.....	35
1.2.4	Forma del Estado Mexicano.....	41
1.2.5	Concepto de Gobierno.....	42
1.2.6	Formas de Gobierno.....	45
1.2.7	Forma del Gobierno Mexicano.....	47
1.2.8	Competencia por Cuantía Menor en Materia Civil.....	48
1.2.9	Justicia de Paz en el Distrito Federal (breves comentarios acerca del procedimiento). ..	49

## **CAPÍTULO II**

### **LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

#### **2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

2.1.1	Concepto de Administración Pública.....	60
2.1.2	Reseña Histórica y Antecedentes de la Administración Pública.....	62
2.1.3	Formas de Organización Administrativa.....	66
2.1.4	De la Competencia Administrativa.....	72
2.1.5	De la Jerarquía Administrativa.....	78

#### **2.2 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

2.2.1	Organización Administrativa Federal.....	81
2.2.2	Organización Administrativa del Distrito Federal.....	123

#### **2.3 ANÁLISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y ESTUDIO DE ESTE EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO VIGENTE (en materia Federal y el Distrito Federal).**

2.3.1	Concepto Doctrinal de Acto Administrativo.....	159
2.3.2	Elementos del Acto Administrativo (en materia Federal y el Distrito Federal).....	164
2.3.3	Nulidad del Acto Administrativo (en materia Federal y el Distrito Federal).....	172
2.3.4	Anulabilidad del Acto Administrativo (en materia Federal y el Distrito Federal).....	173

#### **2.4 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

2.4.1	Concepto Doctrinal de Recurso Administrativo.....	174
2.4.2	Recurso de Inconformidad. ....	179
2.4.3	Recurso de Inconformidad y Figuras Afines como Medio de Control de los Actos de la Administración Pública del Distrito Federal.....	188
2.4.4	Recurso de Revisión como Figura Afín.....	189
2.4.5	Algunas leyes y Reglamentos en Materia Federal que Contemplan el Recurso de Inconformidad y Figuras Afines.....	193
2.4.6	Algunas leyes y Reglamentos del Distrito Federal que Contemplan el Recurso de Inconformidad y Figuras Afines.....	201

## **2.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

<b>2.5.1</b>	Disposiciones Generales.....	<b>206</b>
<b>2.5.2</b>	De los Interesados.....	<b>209</b>
<b>2.5.3</b>	Del Procedimiento y sus Formalidades.....	<b>210</b>
<b>2.5.4</b>	De los Impedimentos, Excusas y Recusaciones.....	<b>214</b>
<b>2.5.5</b>	De los Términos y Notificaciones.....	<b>216</b>
<b>2.5.6</b>	De los Incidentes.....	<b>218</b>
<b>2.5.7</b>	De la Conclusión del Procedimiento Administrativo.....	<b>219</b>
<b>2.5.8</b>	De las Visitas de Verificación.....	<b>221</b>
<b>2.5.9</b>	Del Recurso de Inconformidad.....	<b>223</b>
<b>2.5.10</b>	De las Sanciones Administrativas.....	<b>225</b>

## **CAPÍTULO III**

### **3.1 CONSECUENCIAS DE LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y FIGURAS AFINES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

<b>3.1.1</b>	Estadísticas Según Cifras del Instituto de Acceso a la Información Pública del Gobierno del Distrito Federal acerca del Número de Casos en los que se Interpusieron Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación e Instancias de Queja ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (años 2006, 2007 y 2008).....	<b>227</b>
<b>3.1.2</b>	Costos que se Generaron durante los Años 2006, 2007 y 2008 por la Tramitación de Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación e Instancias de Queja.....	<b>232</b>
<b>3.1.3</b>	Elementos que Intervienen en la no Interposición del Recurso de Inconformidad y de sus Figuras Afines.....	<b>238</b>
<b>3.1.4</b>	Prospectiva de la Continuidad de la Ineficacia del Recurso de Inconformidad.....	<b>239</b>

## **CAPÍTULO IV**

### **4.1 SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y FIGURAS AFINES, ATRAVÉS DE LA OBLIGATORIEDAD DEL MISMO COMO MEDIO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR CUANTÍA MENOR, ANTES DE ACUDIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

<b>4.1.1</b>	El ¿por que? de la Especialización del Personal que Integran los Órganos Administrativos que Conocen del Recurso de Inconformidad.....	<b>242</b>
<b>4.1.2</b>	Reforma al artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Eficacia de la Obligatoriedad de la Interposición del Recurso de Inconformidad como Medio de Solución de Conflictos antes de Acudir ante el T. C. A. D. F. cuando la Cuantía sea Menor a un Monto por el equivalente a Veinte Días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.....	<b>243</b>
<b>4.1.3</b>	Efectos de la Obligatoriedad de la Interposición del Recurso de Inconformidad. ....	<b>245</b>
<b>4.1.4</b>	Prospectiva de la Propuesta de la Obligatoriedad de la Interposición del Recurso de Inconformidad Antes de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	<b>246</b>
<b>4.1.5</b>	Impacto en la Administración de Justicia.....	<b>247</b>

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFÍA.**

**OBJETIVO.**

Realizar el análisis crítico del Recurso de Inconformidad y figuras afines, con el objeto de determinar su ineficacia como medio de impugnación en el Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, y con ello demostrar que no es en la especie, un instrumento eficaz en materia de solución de conflictos entre los diversos órganos que integran la Administración Pública (a nivel Federal y Local -en el Distrito Federal-), y sus gobernados. Proponiendo para tales efectos, la obligatoriedad de su interposición ante la autoridad competente en los casos en que se actualice la hipótesis que por cuantía menor no exceda el equivalente a veinte días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, para así contribuir al dinamismo de la Impartición de Justicia, y al mismo tiempo contrarrestar los efectos negativos que genera la inobservancia general de esta figura jurídica.

## **JUSTIFICACIÓN.**

Mi tema de tesis es “La Ineficacia del Recurso de Inconformidad en el Procedimiento Administrativo Local y la Propuesta de Reforma al Artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”.

La propuesta vital de este tema de tesis es ineludible, toda vez que el carácter “opcional” del Recurso de Inconformidad y de sus Figuras Afines, genera un problema evolutivo que repercute en su ineficacia y en el retraso del dinamismo de la impartición de justicia en materia administrativa y fiscal no sólo en el Distrito Federal, sino en cualquier ámbito de competencia territorial del Derecho Administrativo en México.

En este sentido, el efecto del pragmatismo que aqueja a los diferentes recursos y medios de defensa contemplados por la legislación administrativa (Recurso de Inconformidad y Figuras Afines), es un tópico que desgasta el desempeño de la actividad juzgadora del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal – como primera y segunda instancia –, y a los Tribunales Colegiados de Circuito – en el Juicios de Amparo –, dado el incremento en el número de asuntos que atienden.

Si bien es cierto que estos órganos jurisdiccionales fueron creados para satisfacer las exigencias de la sociedad en cuanto a impartición de justicia en materia administrativa se refiere, también lo es que por algunas razones, hoy por hoy factores como el incremento poblacional desmedido en nuestro país, los constantes altibajos en el sector económico y sobre todo por la práctica de una política de gobierno deficiente, estas instituciones han detenido el libre flujo de su labor debido a una carga excesiva de trabajo, que es en la especie, un efecto negativo producto de la mala regulación de los recursos y medios de defensa contenidos en la legislación aplicable a la materia.

Así las cosas y por considerar una respuesta viable a los problemas antes planteados, en este trabajo de tesis se propone la implementación de una estrategia que distribuya la carga de trabajo entre los diversos órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal y los órganos jurisdiccionales relacionados, a través de una reforma al artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, consistente en la inclusión de una hipótesis en la que se determine la obligatoriedad de la interposición del Recurso de Inconformidad en casos especiales donde la cuantía de los asuntos sea menor al equivalente de veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por considerar que generalmente no justifican el agotamiento de otras instancias cuyo gasto para resolverlos es diez o quince veces mayor.

Finamente, cabe señalar que el tema principal de esta investigación, el cual es llevado a trabajo de tesis para efectos de obtener el título de Licenciado en Derecho, es resultado del análisis y práctica exhaustiva que como prestador de Servicio Social desarrollé dentro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que derivado del desempeño de mis actividades como proyectista de sentencias en la Sala Superior Ponencia Cuatro, logré percatarme de la necesidad que existe de instaurar un mecanismo que en lugar de desaparecer el problema reactive al recurso dándole utilidad para así aminorar los gastos y las cargas de trabajo, pues son dos elementos que afectan de manera significativa la impartición de justicia en la Administración Pública del Distrito Federal.

# CAPÍTULO I

## HISTORIA Y CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### 1.1. HISTORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

#### 1.1.1. Reseña Histórica y Antecedentes del Derecho Administrativo.

Para el ideal entendimiento de las figuras y del tema que se ha propuesto en este trabajo de tesis, es de vital importancia delimitar como primer objetivo la realización de un análisis pragmático acerca de la historia del Derecho Administrativo, por tal motivo en este capítulo nos avocaremos a dar alcance a algunos de los antecedentes que constituyen el origen de la rama del derecho público que nos ocupa.

De tal guisa, podemos iniciar nuestro estudio ubicando a países del Antiguo Oriente, en el año 4000 a. C., en específico en la llamada Asia Anterior<sup>1</sup>, la cual actualmente se conoce como Cercano y Medio Oriente, pues es en este periodo donde por primera vez en la historia del hombre se forman estados esclavistas resultado de la desaparición del comunismo primitivo y emerge una división de clases sociales integrada por esclavos y esclavistas de los que más tarde y evolutivamente surge la figura del Estado, el Derecho y la Política.

Egipto, Babilonia, India y China, son esos países del Antiguo Oriente que entre otros más, formaron parte de los Estados absolutistas basados en una superestructura esclavista regida principalmente por la propiedad de los esclavos y de las tierras. En esta época, el Estado dio origen a un gobierno denominado *Despotía* oriental, es decir, una monarquía, en la que el poder absoluto se concentraba en manos de una sola persona a la que se le denominaba “*déspota*”<sup>2</sup>, quien se apoyaba de un sistema burocrático poco complejo para lograr el éxito en su funcionamiento, y como lo señala S. F. Kechekian, procurando siempre la cimentación de un poder ilimitado que justificara su soberanía en un don de origen divino.

Esta forma de gobierno nace en Egipto y envuelve importantes datos históricos para nuestro estudio, pues a simple vista podemos determinar la existencia de vestigios claros de la Administración Pública y del Derecho Administrativo, que aunque todavía no conocido, comienza a formarse y a gestar figuras que hoy en día sobreviven en gobiernos de todo el mundo.

En esta parte de la historia del hombre, además de haber surgido una división de clases sociales y una estructura más o menos definida de la organización administrativa del Estado, podemos observar el nacimiento de órganos de gobierno perfectamente delimitados, como en el caso del monarca o “faraón endiosado”, quien

---

<sup>1</sup> KECHEKIAN, S. F., *Historia de las Ideas Políticas, De la antigüedad hasta nuestros días*, editorial Cartago S. R. L., segunda edición, Buenos Aires 1959, p. 25.

<sup>2</sup> Ídem.

se encargaba de dirigir la política y el funcionamiento del gobierno basando su poder en la opresión y explotación de sectores específicos de la sociedad, entre los que destacaban los esclavos, artesanos y agricultores libres, ello con la finalidad de extraer el sobreproducto generado en sus filas.

Durante este periodo, la potestad del poder absoluto se encontraba en manos del faraón y se vio fortalecido en gran medida por la aparición de la religión, a través de la cual el gobierno infundía y divulgaba la noticia de que el máximo mandatario era un dios terrenal, haciendo creer a sus gobernados que se trataba de una extensión directa del poder de los dioses celestiales. Ésta y otras tácticas para el ejercicio del poder durante el esclavismo en la *Despotía Oriental* se encuentran contenidas en obras como la *Sabiduría de Ptah-hotep*, que data del tercer milenio a. C., la cual fura escrita por un alto funcionario egipcio que relatara algunos consejos para gobernar basando sus estrategias en la necesidad de una desigualdad social donde necesariamente existían los “inferiores” y los “superiores”.

En dicho ejemplar, Ptah-hotep plasmo las estrategias que según su experiencia, debían seguirse para lograr un buen gobierno, destacando de entre estas la condena al egoísmo y la codicia, pues consideraba a esta última como una enfermedad mortal que envenenaba a la familia estropeando las buenas relaciones entre sus miembros.

Ya para mediados de ese milenio, surge una obra denominada; *La Instrucción del Rey Anthoy*, que constituye un instrumento literario en el que se narra la situación política de Egipto, sobre todo durante la lucha de clases sociales, que poco después acarrearía la decadencia de la clase gobernante.

Circunstancias sobre las que también trata la obra “*La Sabiduría de Ipuver*”, que data del Siglo XVIII, a. C., en la que se narra la forma en la que se dio el levantamiento del poverío en contra de la nobleza. Así llegamos al siglo IX y X a. C., donde aparece el tratado denominado “*La Instrucción de Amene-mope*, que también es una obra “escrita por un alto dignatario que poseía amplios poderes en la administración de la economía estatal de Egipto.”<sup>3</sup> Esta obra la dedicó a su hijo y en ella describía, como bien lo apunta Kechekian, el estado de ánimo de los esclavistas durante la iniciación de la decadencia de Egipto, en este entendido cada instrumento constituye un valioso vestigio que ayuda a entender el funcionamiento y la estructura de la sociedad conforme a la organización administrativa del Estado en aquella época. Lo mismo ocurre con Babilonia y las partes de “*Introducción*” y “*Conclusión*” de las *Leyes de Hammurabi*; o bien, en la antigua India con el *Código de Manú*, o con la antigua China y su libro *Tao-Te-king*, donde se describen las formas en que el monarca dirige su gobierno y ejerce el poder.<sup>4</sup>

Así pues, la doctrina es relevante en tanto que con ella logramos intuir la estructura y el funcionamiento de una posible Administración Pública del Estado, pues aún y cuando en ese momento no existía dicha figura ni leyes que la contemplaran, cuentan con esta especie de cánones de observancia y ejercicio del poder que derivados de la

---

<sup>3</sup> Op. Cit., p. 29.

<sup>4</sup> Para profundizar acerca del tema léase KECHEKIAN, S. F., *Historia de las Ideas Políticas, De la antigüedad hasta nuestros días*, editorial Cartago S. R. L., segunda edición, Buenos Aires 1959, pp. 25 a 38.



experiencia se transmiten de generación en generación por la clase gobernante para auxiliarse en el desempeño de sus funciones; es a lo que llamamos conocimiento empírico escrito.

Después de ese breve paso por el Asia Anterior, dirijamos ahora nuestro estudio al Derecho Administrativo en Roma, donde según Alfonso Nava Negrete<sup>5</sup>, se concibe como el *jus honorum* o derecho para desempeñar funciones, ya que según letras de este autor, el derecho administrativo en sus primeras expresiones estuvo confundido por mucho tiempo con el derecho civil, pues en algunas de sus compilaciones como el *jus civile*, acogió por igual al *jus connubium* (derecho o aptitud de contraer matrimonio), al *ius suffragii* (derecho para votar leyes y elegir funcionarios públicos), y al ya mencionado *jus honorum*.

No obstante el dato anterior, la investigación nos lleva a un estudio más profundo, y retrocedemos poco más en el tiempo para remontarnos a la Época Arcaica, comprendida entre la fundación de Roma y la primera mitad del siglo III a. C., donde aparecen las primeras formas de organización de las personas, que como lo señala Wolfgang Kunkel, en su obra: “*Historia del Derecho Romano*”, se les da el nombre de *curias*<sup>6</sup>, que aparentemente eran una división artificial de la que derivaban las *gens* como una organización de la sociedad que resulto de la simple agregación natural del hombre.

“Estas curias, en número de 30, de las que cada 10 formaban un “tercio” (tribus) de la colectividad, eran, al igual que las fratrias (“hermandades”) de las ciudades griegas, agrupaciones religiosas con cultos y ministros propios.”<sup>7</sup>

Las gens tenían como base de su organización el parentesco, es decir estaban conformadas por un conjunto de personas que descienden por los varones de un autor común que en algún momento a la muerte del fundador, sus hijos llegaban a hacerse jefes de familias distintas y siendo ramas diversas de un mismo tronco conservaban el *nomen gentilium* como señal de origen común.

Como formas primitivas de la sociedad, las curias presentan un sistema de estructuración previa a la aparición de la figura del Estado primario y se caracterizan por la toma de decisiones en conjunto, es decir, con la participación de todos y cada uno de los integrantes que persiguen el preciado “bien común” de la agrupación, decisiones que con el paso del tiempo generarían las normas que regularían la administración y organización administrativa del Estado clásico y moderno.

Estas formas de organización basaron su actividad de gobierno en funciones de carácter jurídico-religioso y se reunían bajo la potestad única del *pontifex maximus*, que era el jefe supremo de la religión del Estado.

---

<sup>5</sup> NAVA, Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición corregida y aumentada, México 2001, pp. 30 y 31.

<sup>6</sup> “Curia parece puesto por *Coviria*, reunión de hombres”. Texto extraído la nota al pie de página número 11. (1), de la obra *Tratado Elemental de Derecho Romano*, del maestro Emilio Porte Petit, editorial Porrúa, México 2005, vigésima primera edición, p. 29.

<sup>7</sup> WOLFGANG, Kunkel, *Historia del Derecho Romano*, editorial Ariel, S. A., Barcelona 1989, novena edición, primera reimpresión, p. 17.

Aunque en la especie esta agrupación social no muestra una estructura tan completa como la que exige el Derecho Administrativo, las *curias romanas* o *fratrias griegas* sin duda forman parte primordial de los rastros de su nacimiento en Roma, pues en ellas ya se percibía la existencia de ciertas facultades para la administración y el ejercicio del poder. Ello nos hace pensar que se concibe una especie de normatividad administrativa consuetudinaria, por lo menos en lo que refiere a la organización religiosa y jurídica.

En un periodo posterior, a principios de la Época de la República, surgen las llamadas *asambleas cívicas*, que fueron organismos supremos de la sociedad en las que se tomaban decisiones importantes respecto de asuntos de Estado, como por ejemplo; paz, guerra, elección de magistrados y discusión de leyes.

Más adelante, resultado de la inevitable marcha evolutiva de la sociedad, aparece en la escena una organización política más avanzada, que se denominaba “La Magistratura”, en la que según Kunkel, valga la redundancia, ya se menciona a “...los magistrados anuales, que tomaron el mando tras la expulsión de los tarquinos...”<sup>8</sup> mismos que tenían facultades en materia de mando militar y poder político.

Estos magistrados, como lo explica Fabio Espitia, en su obra “*Historia de Derecho Romano*”, durante el periodo de la Primera República o República Patricia, tenían deberes hacia la ciudadanía que se “...fundamentaban en la confianza (fides) otorgada por el pueblo y el Senado de Roma, lo que en algunas ocasiones le podía acarrear, terminado el ejercicio de su cargo, un proceso criminal ante los comicios o un juicio de responsabilidad política ante el senado.”<sup>9</sup>

Lo anterior es antecedente directo de lo que hoy en día conocemos como “Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”, y al respecto cabe señalar que en nuestro país existe una amplia gama de leyes que regulan y tipifican las conductas que ameritan sanciones administrativas por el mal ejercicio de las funciones que por razones del puesto, cargo o comisión lleguen a cometer los servidores públicos.

Como hemos visto, el Derecho Administrativo poco a poco ha venido ganando terreno, ya en la vida política del hombre y desde las primeras formas de organización social hasta las primeras manifestaciones de poder conferido a sus representantes, pues ha demostrado gran fortaleza y crecimiento en todos sus rubros y ahora ocupa uno de los lugares más importantes en el funcionamiento de todo grupo de individuos agregados como población en un Estado sin importar su forma o su Gobierno, sin embargo, no es sino hasta su regulación normativa, cuando podemos hablar realmente de antecedentes del Derecho Administrativo.

---

<sup>8</sup> Op. Cit., p. 22.

<sup>9</sup> ESPITIA, Garzón Fabio, *Historia del Derecho Romano*, editorial Universidad Externado de Colombia, Colombia 2004, primera edición, p. 63.

Así las cosas, daremos continuidad al estudio de los antecedentes históricos de la rama del derecho público que nos ocupa, y llevamos ahora la investigación al plano de las normas escritas donde obligadamente aparece la Ley de las XII Tablas, que contienen apenas algunos indicios de legislación administrativa, por lo que se hace necesario tratarlas dada su vital importancia en la historia jurídica del hombre.

En tal virtud, tras la costumbre y las formas de organización primitivas, el primer procedimiento de creación de leyes es concebido en Roma tras el nacimiento de las XI Tablas, que de acuerdo al relato de la tradición, fue el tribuno Terentilo Arsa quien pidió por primera vez en el año 462 a. C., que el derecho se fijara por escrito, siendo sólo algunos años después cuando se decidiera públicamente -según el relato de Pomponio- nombrar a diez personas que fueran a pedir leyes a las ciudades griegas enviando como embajadores a Spurio Postumio Albo, Aulo Manlio y Publio Suplicio Camerino, con el encargo de transcribir las leyes de Salón y de estudiar las instituciones, las costumbres y las legislaciones de las otras ciudades de Grecia.

A su regreso se nombro "...un grupo de magistrados denominados decenviros (decenviri) (451 a. C.), quienes redactaron IO tablas, pero el año siguiente (450 a. C), siendo necesarias algunas modificaciones, otro grupo de decenviros (incluyendo algunos plebeyos) redactó las restantes."<sup>10</sup> Así se dictaron las doce tablas también llamadas "...ley o código decenviral, por haber sido redactada por un colegio de magistrados extraordinarios, los decenviri legibus scribundis."<sup>11</sup>

Estos hechos de mitad del siglo V a. C., en plena época Republicana son de gran trascendencia para la vida jurídica del hombre en sociedad, pues como bien lo apunta Luís Rodolfo Argüello, texto extraído de su obra: "*Manual de Derecho Romano*", "...del derecho no escrito, consuetudinario, se pasa en Roma al derecho escrito..."<sup>12</sup>

Ahora bien, el contenido de las doce tablas según lo indica Favio Espitia, es el que se cita a continuación:

a. Las tres primeras tablas se referían a los juicios privados: mientras en la primera se determinaban las formas de citación a juicio y el trámite ante el magistrado, en la segunda se regulaba el trámite de comparecencia ante el juez, y la tercera a los actos de ejecución.

b. Las tablas cuarta y quinta contenían las normas que regulaban las situaciones de las personas tanto frente a su libertad como en su familia y su patrimonio.

c. Las tablas sexta y séptima se referían a las diversas situaciones patrimoniales.

---

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 82.

<sup>11</sup> ARGUELLO, Rodolfo, *Manual de Derecho Romano Historia e Instituciones*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, tercera edición, octava reimpresión, Buenos Aires 2002, p. 82.

<sup>12</sup> Ídem.

d. La octava contenía las disposiciones atinentes a los delitos entendidos como afrentas a terceros que se resolvían en el plano de la confrontación entre particulares.

e. Las tablas novena, décima y undécima concernían al derecho público y a la representación de los crímenes.

f. La tabla duodécima de dedicaba, por lo que se conoce, a regular cuestiones de derecho sacro.”<sup>13</sup>

A decir del maestro Fernando Betancourt, la tabla novena contiene al respecto cuestiones de Derecho Público, que consisten en el “...derecho de *provocatio ad populum* por el ciudadano y las garantías de administración de justicia.”<sup>14</sup> Sin embargo ninguno de los autores consultados realizó un análisis profundo en este rubro, y en ocasiones tampoco se menciona, sólo sabemos que existía y que se había incluido en la redacción de las XII tablas, pero no así su descripción específica.

Una vez realizado el análisis de las XII Tablas de la Roma Republicana del siglo V a. C., pasaremos a la Ley Comicial, que contiene ya en sí, una versión clara de la aparición del Estado, los municipios, y los bienes de estos, por lo que en la especie se puede comenzar a hablar de la aparición del Derecho Administrativo.

En este entendido, diré que la Ley Comicial en las Institutas de Gayo, se definen como “...’lo que el pueblo manda y establece...’ (Lex est quod populus iubet atque constituit).”<sup>15</sup> Mientras que para las Intitulas de Justiniano la “...’ley comicial es lo que el pueblo romano, interrogado por un magistrado senatorial, como el cónsul, sancionaba, constituía’ (Lex est quod populus romanus senatorio magistratu interrogante, veluti consule, constituebat).”<sup>16</sup>

Estas dos acepciones resultan estar basadas en las decisiones que tomaba directamente el pueblo en los comicios, que en su sentido más puro se define como una expresión tradicional de la soberanía del pueblo.

El profesor Argüello señala que las leyes comiciales se clasifican en “...leges rogatae, datae y dictae.”<sup>17</sup> Y las describe de la siguiente manera:

“A la primera categoría (se refiere a las Leges Rogatae) pertenecía la ley romana por excelencia, es decir, la votada por el pueblo reunido en comicio a propuesta de un magistrado. *Leges datae* eran las dictadas por magistrados encargados de la administración de las provincias o colonias romanas, en virtud de una autorización

---

<sup>13</sup> ESPITIA, Garzón Fabio, *Historia del Derecho Romano*, editorial Universidad Externado de Colombia, Colombia 2004, primera edición, p. 83.

<sup>14</sup> BETANCOURT, Fernando, *Derecho Romano Clásico*, editorial Universidad de Sevilla, primera edición, Sevilla España 1995, p. 41.

<sup>15</sup> ARGUELLO, Rodolfo, *Manual de Derecho Romano Historia e Instituciones*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, tercera edición, octava reimpresión, Buenos Aires 2002, p. 88.

<sup>16</sup> Ídem., pp. 88 y 89.

<sup>17</sup> Ídem., p. 88.

expresa o tácita dada por los comicios. *Leges dictae*, por fin fueron estatutos con normas para la administración de ciertos bienes del Estado o de los municipios.”<sup>18</sup> (Lo subrayado y entre paréntesis fue incluido por el tesista).

De la cita que precede se desprende claramente que el autor de cuenta, hace referencia a la administración de provincias, bienes de los estados y municipios, lo cual significa que hemos encontrado de manera más concisa las primeras manifestaciones del Derecho Administrativo en ley escrita, lo que infiere que estamos cumpliendo con el objetivo principal de este punto.

Después de la aparición de las primeras leyes escritas, durante la primera época de la República en Roma, y hasta el Principado, con el emperador Augusto, se fortalecen las bases de la Ley Comicial y de los Senadoconsultos en lo concerniente a la creación de leyes, dando como resultado una época en la que se elevó el número de leyes que regulaban lo relacionado con la familia, tales como la *Lex Iulia et Papia Poppea*, que fomentaba las uniones matrimoniales y sancionaba a los célibes y a los matrimonios sin hijos, o bien como la *Lex Iulia de adulteriis*, que castigaba el adulterio y el estupro.

Continuando con la búsqueda de rastros que proporcionen datos sobre los antecedentes del Derecho Administrativo, llegamos a las *Constituciones Imperiales*, que configura la última de las fuentes formales del Derecho Romano Posclásico. Estas son definidas por el maestro Luís Rodolfo Argüello, como la “...’constitución del príncipe, es lo que el emperador establece por decreto, por edicto o rescripto<sup>19</sup> (*Constitutio principis est quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit. Nec unquam dubitatum est, quod id vim legis obtineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat*)”<sup>20</sup>

Durante este periodo en la historia de Roma, encontramos el primer antecedente de una Ley que contiene específicamente temas de Derecho Administrativo, pues de entre las constituciones imperiales surge una clase a la que se le denomina imperiales bajo el nombre de “*Mandata*”, en las que se determinan instrucciones de carácter administrativo dirigidas a los funcionarios o gobernadores de provincia y que en ocasiones se mezclaban con normas de derecho privado.

Ahora bien, en esa misma línea encontramos a las respuestas denominadas *Rescripta y Decretos*, que eran en el caso de la primera como genéricamente se les denominaban a las respuestas que el emperador emitía sobre las consultas jurídicas que los particulares o funcionarios le formulaban. Según se diera el caso, si la respuesta se dirigía a particulares, tomaban el nombre de *relationes* o *consultationes*, o bien si se trataba de respuestas dirigidas a funcionarios, estas debían hacerse por escrito y tomaban el nombre de *epistolae*.

---

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española, Rescripto es “1. m. Decisión del papa de un emperador o de cualquier soberano para resolver una consulta o responder una decisión.”

<sup>20</sup> Op. Cit., p. 100.

En cambio a las respuestas dictadas a manera de sentencias se les denominaban *Decretos*, y de ellas sólo cabe señalar que en la actualidad este término se utiliza para fuentes que emanan del Poder Ejecutivo.

Finalmente dentro de este gran rubro de clasificación de las respuestas o sentencias que utilizaban los romanos, tenemos a las llamadas *Mandatos*, que consistían en órdenes dadas a determinados funcionarios para el ejercicio de sus funciones.

De aquí en adelante, se llevaron a cabo compilaciones como el *Edicto Perpetuo*, la llamada *Compilación de Justiniana*, o el *Código Teodosiano*, *Hermogeniano* y *Gregoriano*, *Compilaciones Privadas de "Iura"* y de "*Leges*", esta última, fuente de conocimiento fundamental del derecho de la época clásica, *Ley de Citas*, *Leyes Romano-Bárbaras*, el *Digesto*, las *Institutas* y las *Novelas de Justiniano*, en las que se reúnen fragmentos tanto de edictos como de rescriptos que ayudan a formar verdaderas fuentes de derecho escrito.

### **1.1.2. Nacimiento del Derecho Administrativo.**

Como vimos en el punto anterior, la doctrina que se enfoca al estudio del derecho Romano y al análisis de su paso por la historia nos ha proporcionado valiosos indicios que demuestran la existencia de una forma simple de organización de la sociedad que ha llevado intrínseca una evolución dinámica del Derecho Administrativo, sin embargo la mayoría de los tratadistas consideran que este no aparece en el plano jurídico-social-político escrito sino hasta mediados del siglo pasado, donde realmente se le da el carácter de rama de derecho público. Por ello hemos dedicado este punto al reconocimiento de su génesis para ubicarlo tal y como lo conocemos hoy en día.

Si atendemos a la doctrina que hasta ahora existe en materia administrativa, podremos observar que los antecedentes del Derecho Administrativo están anclados a un periodo histórico de poco más de cien años el cual ha sido resultado de su constante transformación como rama del derecho público y de la evolución del pensamiento del hombre desde que vive en sociedad.

Al respecto el profesor Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su obra; "*Elementos de Derecho Administrativo*", nos comenta que las primeras manifestaciones de la rama del derecho público que nos atañe, y de su paso por el Estado de Derecho, se dan en dos movimientos sociales que cambiaron radicalmente al mundo moderno; es decir, "...la Independencia de Estados Unidos de América en 1776, y la Revolución Francesa en 1789."<sup>21</sup>

Siendo la Independencia de Estados Unidos el primer movimiento social que generó al Derecho Administrativo, pues "...la "Declaración de Virginia, del 20 de junio de 1776, que dio origen a la Declaración de Independencia de las 13 colonias de América del 4 de julio de 1776..."<sup>22</sup>, entraña en su forma más pura la idea de que "*todos los*

---

<sup>21</sup> DELGADILLO, Luís Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, editorial Limusa S. A. de C. V., quinta reimpresión, México 1996, p. 23.

<sup>22</sup> Ídem.



*hombres nacen iguales, con derechos a la vida, la libertad, a organizar el gobierno...*<sup>23</sup>, por lo que en este entendido, la creación de este instrumento implica la posibilidad que se señala de organizar el gobierno y da vida a la igualdad y al respeto de los derechos de los gobernados en su relación con el Estado.

En este mismo contexto surge en Europa un fenómeno social ubicado en Francia como lo señala el maestro Luis Humberto Delgadillo, específicamente durante el desarrollo de su Revolución, el cual tiene como consecuencia inmediata la creación de la “...*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* del 26 de agosto de 1789...” el cual a su vez “...provocó la caída del poder absolutista y sentó las bases para la implantación de nuevos principios e instituciones que permitieron el desarrollo de normas hasta entonces desconocidas.”<sup>24</sup>

En especial a este instrumento, se le debe considerar como el primer texto de su especie que es en verdad trasciende en el ámbito internacional tras la implementación de la teoría de la división de poderes creada por John Locke en Inglaterra, y que hoy en día rige la base teórica fundamental de la política en el mundo. Además contempla al principio de la legalidad de las actuaciones del Estado, que según el autor de cuenta marca el fin del poder absolutista dando pie a la implementación de la democracia.

A partir de este momento, la forma de concebir al gobernado como particular, toma una nueva postura y se transforma de un objeto de poder a un sujeto de derecho, pues, no sólo cuenta con obligaciones que lo contraen a su cumplimiento, sino que ahora, goza de una ley que se convierte en un mecanismo de defensa para la protección de su esfera jurídica que además garantiza la observancia general de los derechos fundamentales.

La Teoría de la División de Poderes es resultado del análisis de la situación política que Locke vivió en su país y se basa en la diferenciación de tres poderes en el Estado; el poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el poder Confederativo; que años más tarde, retomaría Montesquieu en su obra *El Espíritu de las Leyes*, modificando el nombre del último de los poderes, por la denominación Poder Judicial, continuando con la división tripartita sin que al efecto se haya modificado el Ejecutivo y el Legislativo.

Entre estos dos pensadores existió un vínculo invisible e infranqueable que tenía como fin único el dejar insubsistente la figura del absolutismo, para que así con posterioridad se diera paso al inicio de la democracia en la vida política del hombre. Estos esfuerzos por tratar de disolver el poder y reordenarlo de manera que no residiera en una sola persona, no se harían posibles sino hasta 1787 con la creación de la Constitución de los Estados Unidos de Norte Americana, y en 1789 en Francia, con “*La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*”, (De ambos y de su importancia, ya hemos hablado en párrafos anteriores).

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.

Ahora bien, en el plano doctrinal el Derecho Administrativo da a luz en 1818 a grandes tratadistas como Cormenin y Macarel, que fueron los primeros en dirigir en Francia la práctica de esta rama del derecho público con la creación de sus obras “*Cuestiones de Derecho Administrativo*” y “*Elementos de Jurisprudencia*” respectivamente, textos que ayudarían a las investigaciones que más adelante se encontrarían en manos de Gerando en 1819 y Foucart en 1841. A pesar de los esfuerzos y de los adelantos alcanzados por dichos pensadores, no sería sino hasta el año 1843, donde el señor Burgos desempeñando el cargo de ministro del interior en España, se convirtiera en el primer funcionario que ofreciera presentar en el “Estamento de Proceres” un proyecto de ley que contuviese la organización de los Tribunales Administrativos<sup>25</sup>, el cual en 1838 y de la mano del señor Silvela, quien ostentaba el cargo de diputado, presentara a las cortes un proyecto de Ley sobre Tribunales Administrativos que si se analizó.

El seis de julio de 1845, según letras de don Teodosio Lares, en su texto ya citado, “*Lecciones de Derecho Administrativo*”; apunta que “se expidió el reglamento del consejo real, y en 1.º de octubre del mismo año el de los consejos provinciales, que conocen de los negocios contenciosos de la administración”.<sup>26</sup>

Todos los datos y circunstancias que anteceden fueron debidamente coordinados por M. F. Laferrière en 1886, quien con la creación de su obra titulada “*Curso de derecho público y administrativo*”, permite que en estudios posteriores Chaveau Adolphe, sentara las bases que elevaron al rango de ciencia, la rama del derecho público que nos ocupa, pues contempla un conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales relativos a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática que buscan un método propio de investigación y desarrollo.

### **1.1.3. Aparición del Derecho Administrativo en México.**

Una vez estudiado el nacimiento del Derecho Administrativo en el plano internacional, y siguiendo sus pasos desde el año 4000 a. C., en su camino por Egipto, Babilonia, India y China hasta llegar a la antigua Roma, continuando por los Estados Unidos de América y culminando en Francia, este punto es pues dedicado al análisis de su llegada a México.

En tal virtud, es preciso iniciar comentando que si bien el México contemporáneo es resultado de la fusión cultural con España y de la influencia directa de los Estados Unidos de América, también lo es que a contrario sensu de lo que se pensaría, las primeras formas de Administración Pública y de los antecedentes del Derecho Administrativo en nuestro país vieron la luz de forma independiente en las organizaciones indígenas precortesianas tal y como se explica en los siguientes renglones y párrafos.

---

<sup>25</sup> LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978, p. 6.

<sup>26</sup> Ídem., pp. 6 y 7.



Durante la época prehispánica algunas civilizaciones como los Toltecas, Mayas, Tarascos y los Mixteco-Zapotecas, pudieron implementar, a pesar de su constante proceso de lucha y conquista interna, algunos aspectos de Administración Pública aplicada a rubros importantes de su economía, tal es el caso de los ingresos, egresos, el ejército, la burocracia, el culto religioso, las obras públicas, las policías y los mercados entre otras actividades; elementos que ayudaron a considerar que el pueblo mexicano en este periodo ya contaba con una organización administrativa eficaz, productiva y avanzada, instaurada principalmente en los reinos de México, Texcoco y Tacuba.<sup>27</sup>

Esta forma de organización administrativa se encontraba bajo el mando de un rey, denominado “*Tlatoani*”, cuyo significado era el que habla<sup>28</sup>, que según letras del maestro Serra Rojas, constituía una “monarquía de tipo colectivo”<sup>29</sup>, que se hacía rodear de los grupos sociales más importantes, verbigracia los sacerdotes, la nobleza y la clase militar, que lo asesoraban cada uno dentro del marco de su competencia.

El Tlatoani dirigía a la organización social y estaba dotado de un poder que se limitaba únicamente por las decisiones de un Consejo, o bien por las tradiciones del pueblo, además contaba con facultades para la toma de decisiones respecto de asuntos que versaban sobre tribunales, mercados, educación, policía y caminos, rubros que se trataban en calidad de servicios públicos.

Jerárquicamente la figura del Tlatoani se encontraba en la cima, y era seguida por el sacerdocio y la milicia en cuanto a los asuntos de gobierno se refiere. En materia de impuestos se encontraba al Petlascalatl (el que esta encargado del cofre), que era el funcionario que se encargaba de la custodia de los graneros y almacenes donde se acumulaban los tributos que pagaban las provincias sometidas en guerra.

La cadena de la administración continúa con el Huey Caplixqui, que representaba a una persona que reunía en sí mismo dos funciones públicas, la de dirección de los recaudadores de impuestos en el imperio y la de prefecto de la capital, al que le competía dar instrucciones a los jefes de barrio sobre asuntos de gobierno y recaudación.

Estos datos a consideración del tesista, son un antecedente fidedigno de la aparición del Derecho Administrativo en nuestro país, pues existen al respecto códigos escritos, documentos y obras talladas en piedra que los propios pobladores relataron y aunque no eran leyes como tal, se podían considerar como una especie de normas que se heredaron de generación en generación entre la clase gobernante perdurando hasta nuestros días para dar a conocer su organización.

Ahora bien, después de la llegada de los españoles, durante le época de la conquista en la Nueva España, se inicia un cambio en la administración pública de los nuevos territorios marcando su inicio “...con el transplante de las instituciones peninsulares a los nuevos territorios conquistados, en un proceso ininterrumpido de tres siglos, en los

---

<sup>27</sup> SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial olimpo, México 1959, p. 121.

<sup>28</sup> Ídem., p. 122.

<sup>29</sup> Ídem.

que se vuelcan sobre estas tierras los elementos de la cultura occidental, matizada por las instituciones hispánicas.”<sup>30</sup> Estas instituciones políticas de las que habla el maestro Serra Rojas, se implementan por primera vez en tierra americana aplicándose a las “...islas del Mar caribe, La Isabela, Baracoa y otras...”<sup>31</sup>. Ya para 1943, durante en el segundo viaje de Cristóbal Colón se pone a funcionar el primer sistema administrativo de la época de la colonia en nuestro país, injertando al efecto y por mandato de los Reyes Católicos, la estructuración de una figura netamente municipal denominada “*Cabildo*”, con el que la Corona pudo mantener bajo su control a todo territorio descubierto y conquistado en América.

La implementación de los *Cabildos* en nuestro país responde a dos razones, la primera de ellas porque el Municipio constituyó en España el antecedente más antiguo de su sistema jurídico; y la segunda porque además formaba parte de la base organizacional de la Administración Pública que había resultado exitosa, eficaz y funcional en dicho país, elementos que la llevaron a ser un digno candidato para instaurarse.

Así las cosas, le primer acto de administración en tierra mexicana se dio con “...LA CREACIÓN DEL PRIMER AYUNTAMIENTO EN EL MISMO SITIO ORIGINAL DE LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ...”<sup>32</sup> Cuya celebración tuvo a bien durar dos días, culminando en la mañana del día dos “...dándose por fundada la ciudad en el sitio mismo del campamento para lo cual levantaron algunas enramadas por casas. UNA VEZ PICOTA EN LA PLAZA Y UNA HORCA FUERA DE LA PUEBLA, SE ERIGIERON ALCALDES ORDINARIOS Y REGIDORES.”<sup>33</sup> Es pertinente que en este punto nos detengamos para mencionar que el gobierno de la Nueva España, tenía a la cabeza al rey de España quien ejercía poder ejecutivo (según lo refiere el autor citado) a través de Hernán Cortés, quien se da a si mismo el primer título en tierra americana denominado “JUSTICIA MAYOR Y CAPITÁN GENERAL DE LOS NUEVOS REINOS.”<sup>34</sup>

Si bien la conquista constituía un derecho que se ejercía plenamente por los españoles en tierras mexicanas, no serían sino hasta la expedición de los títulos originados por el poder eclesiástico cuando a través de La Bula del Papa Alejandro VI, del cuatro de mayo de 1493, en vía de solución de conflictos internacionales, se determinara la demarcación de las tierras conquistadas por España y Portugal.

Para que poco después, ahora en La Bula del Papa Alejandro VI, expedida el día dieciséis de diciembre de 1501, se diera fin a la controversia y se declinara la demarcación a favor de los Reyes de España a cambio de que permitieran la evangelización de los territorios conquistados.

Por su parte, Hernán Cortés después de haberse nombrado justicia mayor y capitán general de los nuevos reinos, fue designado por mandato del Cabildo de Veracruz,

---

<sup>30</sup> Ídem.

<sup>31</sup> Ídem., p. 123.

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Ídem.

como "...GOBERNADOR Y CAPITÁN GENRAL DE LAS DICHAS TIERRAS CON FACULTADES DE CONQUISTAR Y POBLAR."<sup>35</sup>

A la par de todos estos movimientos se erigieron figuras y nuevos ordenamientos que contribuyeron a la vigilancia de las principales actividades de desarrollo de la Nueva España, entre ellas se encuentran las Ordenanzas de Venteros de 1524, que regulaban lo atinente al comercio, y otras disposiciones que intervenían en el tráfico de navíos. Asimismo, surgieron organizaciones policíacas como la Cofradía de la Santa Hermandad que perseguía a los malhechores por todo el territorio. Es decir, todo una estructura Estatal.

Entretanto, en materia doctrinal con el paso del tiempo y derivado de las más variadas actividades en que incursionaba la Nueva España, se generó un movimiento intelectual preocupado por cubrir las necesidades básicas de su funcionamiento, llevando a cabo diversos estudios jurídicos que dieron como resultado la publicación de la obras como "*Comentarios a la Obra de Justiniano y las Decretales sobre Testamentos y Competencias en el Foro*" que en el siglo XVI, Luís Sifuentes publicara.

Con posterioridad, ya para el siglo XVII, fueron apareciendo otros autores como Nicolás Puerto, que en el año 1642 aportó la obra "*Tractatus de iudicis de ordinatione cognitionis; de fo competente; de causes posesio et proprietate; de apelationibus et cosuetudine*"; o como Francisco J. Solchaga con su libro "*De mutuo et usuris*"; y Nicolás Segura con su "*Tractatus de contractibus in genere et de testamentis*". Es importante mencionar que durante esta época la Administración Pública se dividía en funciones de gobierno, justicia, guerra y hacienda.

En el siglo XVIII, aparece Matoso Antonio López, con su texto "*Instituciones sobre Derecho Público*"; José Bernández de Rivera con sus "*Instituciones o Epítome de Derecho Civil*"; Manuel Lardizábal y Uribe, con su "*Discurso sobre las Penas Contraídas a las Leyes Criminales de España*"; Francisco J. Gamboa y su texto "*Comentarios a las Ordenanzas de Minería*".

A la luz de este siglo se concibieron nuevas teorías del funcionamiento y estructura del gobierno que se dividían en formas de gobierno temporal y espiritual, y las denominaciones de Alta policía y Baja policía, que correspondían a la Administración Política y a la Administración Urbana respectivamente.<sup>36</sup>

Gradualmente el desempeño de funciones administrativas como las de Gobierno, Justicia, Guerra y de Real Hacienda, que ya habíamos señalado, fueron cada vez más comunes en la Nueva España y atendían en el caso de la primera "...a lo que hoy podríamos denominar administración general del Estado, cuyo fin primordial era mantener a los pueblos en paz y justicia."<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Op. Cit., p. 124.

<sup>36</sup> DOUGNAC, Rodríguez Antonio, *Manual de Historia del Derecho de Indias*, editorial McGraw-Hill, segunda edición, México 1998, p. 43.

<sup>37</sup> Ídem.

Mientras que la función de Justicia era dirigida "...principalmente a la resolución de conflictos entre partes..."<sup>38</sup>, y se le concebía como "...la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo suyo."<sup>39</sup> En este entendido, se distinguían tres tipos de de justicia, *la conmutativa, la distributiva y la legal*.

De la función de guerra sólo podemos apuntar que se trataba obviamente de asuntos concernientes a la milicia y de la formación del ejército.

En lo tocante a las funciones de la Real Hacienda, estas consistían en la "...recepción de impuestos, conservación de los fondos reales y su adecuada inversión."<sup>40</sup>

La implementación del Cabildo trajo consigo grandes cambios y con ello la idea de que en la organización administrativa de ese entonces, "España no fundó meras colonias, SINO CREO GERMENES COMPLETOS DE ESTADOS DONDE ANTES NO EXISTÍA TAL CONCEPTO."<sup>41</sup>, (cita extraída de la obra del maestro Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, editorial olimpo, México 1959, página 126).

De las autoridades administrativas que llevaban a cabo las funciones que en párrafos anteriores hemos señalado, algunas radicaban en España, como en el caso del *Rey, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación*, mientras que otras como los Virreyes radicaban en la Nueva España, estos últimos eran nobles de la más alta jerarquía o de relevante actuación militar, jurídica o bien eclesiástica, que fungían como representantes directos de la Corona española en América; también radicaban en la Nueva España *las Audiencias Reales, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos*.<sup>42</sup>

En ese orden, iniciaremos con el estudio de estas figuras y sus funciones ubicando en primer término al *Rey*, la figura máxima del Estado español que radicaba en ese país y cuyo poder era limitado únicamente por las disposiciones del Derecho Público y del Derecho Natural, es decir podía decidir sobre cualquier tema siempre que no contraviniera esas dos disposiciones.

Seguido de él se encontraba el *Real y Supremo Consejo de Indias*, que también radicó en España y se trataba de una figura posterior a los Gobernadores, sus funciones fueron principalmente de carácter judicial y administrativa, situación que subsistió hasta la llegada de los Virreyes a la Nueva España, donde se transformaron a *Tribunales Colegiados de Apelación y de Súplica*, que se encargaron de fiscalizar sus actividades y potestades, en el plano administrativo se redujeron a la simple suplencia del cargo.

Este Consejo se integraba por "...un presidente, ocho consejeros letrados, un fiscal, un secretario (después dos: uno para asuntos de la Nueva España y el otro para los del Perú), dos relatores (después tres), dos contadores (después cuatro), un gran canciller (encargados de los consejeros), un teniente de gran canciller (agregado más

---

<sup>38</sup> Op. Cit., p. 44.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial olimpo, México 1959, p. 126.

<sup>42</sup> Ídem., pp. 127 y 128.

tarde), un cosmógrafo cronista (que lo fue el primero Juan López de Velasco) y un alguacil mayor.”<sup>43</sup> Poco después se fueron modificando y cambiaron los números en razón a las necesidades dependiendo de la localidad y atendiendo a cada caso concreto.

La última de las autoridades que radicó en España durante la época de la colonia, se trata de *La Casa de Contratación* creada el veinte de enero de 1503, y tuvo su sede en Sevilla, esto así por dos razones, porque “...las excelencias de esta ciudad como puerto fluvial, que por ser interior resguardaba de posibles incursiones piráticas, y por que en esta urbe había una actividad comercial internacional de gran desarrollo.”<sup>44</sup>

Las atribuciones de *la Casa de Contratación* eran relacionadas al comercio, por lo que debía velar y vigilar asuntos que versaran sobre las finanzas y la economía en las Indias, ya que las actividades comerciales eran practicadas en forma monopolizada y en ocasiones se otorgaban a particulares, por lo que debía observar el cabal cumplimiento de las disposiciones que en ese rubro existían, ello con la finalidad de proveer de los impuestos correspondientes a la Corona.

Ahora bien, dentro del marco de las instituciones que radicaban en la Nueva España, encontramos *al Virrey*, que siendo representante del Rey en este territorio, para la ocupación de su cargo debía cumplir con algunas cualidades especiales, por ejemplo “...elegir bien a sus criados, huir de la avaricia, ser afables, evitar la esperanza y la ira, tener confianza en si mismos y tratar bien a los oidores.”<sup>45</sup> Éste ejercía su poder de manera absoluta como si se tratase del rey mismo, con las mismas limitantes que para tal efecto daba el derecho positivo (leyes y costumbre) y el derecho natural.

Sus atribuciones en materia de gobierno correspondían a la coordinación de políticas generales y a las actividades de sus subordinados, de igual manera “Las consultas que por urgencia no pudiesen hacerse a la Corte, se hacían al virrey. Podía pedir cuenta a las autoridades inferiores e investigar sus actos mediante visitadores o pesquisadores. Incluso podía intervenir en determinadas materias que le parecieran de interés.”<sup>46</sup>

En materia de justicia y como presidente de la Real Audiencia “...le correspondía hallarse en los estrados a la vista de los pleitos e intervenir en aspectos administrativos como dividir la Audiencia en salas, velar por la agilización de los trámites, preocuparse de los aranceles y de que hubiere personal inferior en número adecuado, etcétera”<sup>47</sup>

En materia de guerra, los virreyes tenían calidad de capitanes generales de las provincias, por lo que “...podían nombrar lugartenientes, capitanes de caballería, infantería y artillería, maestros de campo, sargentos mayores, alféreces, generales, almirantes, capitanes de navíos, alcaldes, castellanos de fortalezas, casas fuertes y

---

<sup>43</sup> DOUGNAC, Rodríguez Antonio, *Manual de Historia del Derecho de Indias*, editorial McGraw-Hill, segunda edición, México 1998, p. 48.

<sup>44</sup> Ídem.

<sup>45</sup> Ídem., p. 72.

<sup>46</sup> Ídem., p. 73.

<sup>47</sup> Op. Cit., p. 77.

castillos, disponer alardes a los que acudieran los súbditos.”<sup>48</sup>, además les competía proponer al rey sujetos idóneos para cargos militares.

En materia de hacienda tenían a su cargo el cuidado de la buena recaudación, administración, cuenta y cobranza, procurar el aumento de estos observando que su administración fuera transparente. Cuando se daba el caso de alguna celebración de los días miércoles como se acostumbraba, días después tenía la obligación de acudir a la junta de hacienda días después para tratar temas como el de los gastos que en ese momento se generaron y rendir cuentas. Esta junta se integraba por el oidor decano, el fiscal, los oficiales reales y uno de los escribanos.

Estas juntas se clasificaban en ordinarias y extraordinarias, en las primeras se analizaban temas de marcha normal del fisco, es decir de asuntos como salarios, ventas de créditos y estado de las finanzas entre otras; mientras que en las segundas se trataban los gastos inesperados o superfluos.

Otra de las instituciones que radicó estructurando la organización administrativa de la Nueva España fue la Audiencia Real, que se encargaba de hacer cumplir las disposiciones de los Virreyes en materia de negocios, de gobierno civil y eclesiástico, así como de guerra y hacienda. Estas Audiencias Reales se clasificaban jerárquicamente en virreinales, pretoriales y subordinadas.

Lucio López, cita extraída de la Obra Derecho Administrativo del maestro Serra Rojas, señala que “Las audiencias, –dice López – estaban en directa comunicación con el monarca y podían informarle sobre el estado de las provincias en que estaban establecidas, indicándole las reformas que eran necesarias a la buena administración y a las medidas que para este objeto debía autorizar el soberano.”<sup>49</sup>

Las Audiencias Virreinales eran presididas por el Virrey; las Pretoriales por un Presidente-Gobernador; y las Subordinadas por un Presidente letrado. Las Audiencias Reales como se les conocía en general, se formaban por Oidores, Alcaldes del Crimen, Presidente, Fiscal, Alguacil Mayor de Audiencia, Teniente de Gran Chanciller, Relatores, Escribanos de Cámaras, Receptor de Penas de Cámaras, gastos de estrado y justicia y obras pías, Receptores ordinarios o del número, Procuradores del número, Interpretes, Portereros, Abogados y Regentes.

Continuando con la línea administrativa de la Nueva España, tenemos en tercer lugar al Gobernador, que se trataba de “...aquél oficial que tiene a su cargo tareas de gobierno...”<sup>50</sup>. Los primeros en tener este título fueron los Virreyes de la Nueva España y de Perú.

De la figura de los gobernadores, es importante comentar que como lo explica Antonio Dougnac Rodríguez, existían diversos tipos, pues aún y cuando se les daba erróneamente una denominación general, en la mayoría de los casos su clase

---

<sup>48</sup> Ídem. p. 78.

<sup>49</sup> SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial olimpo, México 1959, p. 129.

<sup>50</sup> DOUGNAC, Rodríguez Antonio, *Manual de Historia del Derecho de Indias*, Editorial McGraw-Hill, segunda edición, México 1998, p. 80.



dependía de las funciones que estos desempeñaban, es decir, su título estaba sujeto a su menor o mayor jerarquía y del territorio, reino, provincia, o isla que se le designara, y en su caso de la mayor o menor independencia que estos pudieran tener respecto de las demás autoridades.

De esta manera, apoyando nuestro estudio en el análisis realizado por Dougnac en su obra *Manual de Historia del Derecho de Indias*, podemos aseverar que conforme a lo contenido en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, se realiza una clasificación de dos tipos de Gobernadores, la primera de ellas fue *la presidencia gobernación*, que funcionó de manera similar a la figura del Virrey y en ellas el gobernador era al mismo tiempo presidente de la Real Audiencia que ahí residía, y la segunda era aquella que se denominaba sólo gobernación.

Otra clasificación de las gobernaciones es la siguiente:

“a) Atendiendo a la forma de nombramiento: por capitulación; por designación real; por elecciones locales o por compra del oficio, y b) atendiendo a la jerarquía del distrito involucrado, presidentes-gobernadores, gobernadores particulares y gobernadores subordinados.”<sup>51</sup>

En esta, Dougnac basado en estudios realizados por Ricardo Zorraquín Bacú, historiador de Derecho Argentino, explica que los Gobernadores por Capitulación, son aquellos que celebran un asiento o capitulación con la Corona, este tipo de gobernaciones existieron desde la Santa Fe, hasta fines del siglo XVI, y se caracterizaron por ser vitalicias y hereditarias en la mayoría de los casos, pudiendo concurrir en ellos otros títulos como el de Adelantados, Capitán General y Alguacil Mayor.

Asimismo, contaban con facultades que también se veían limitadas por los oficiales reales y los sacerdotes que los acompañaban, pues estaban obligados pedirles consideración para poder ejercer el poder y tomar decisiones.

Los Gobernadores por Designación Real, fueron aquellos que se caracterizaron porque los ocupantes de estos cargos eran propuestos por el monarca.

Por otro lado, encontramos a los Gobernadores de Compra, que eran aquellos cargos que equivalían a los oficios vendibles a que refiere “El título 20 del Libro 8 de la Rec. Ind.”,<sup>52</sup> que aunque no eran títulos propiamente de ese tipo, existía en ellos un rasgo de similitud, que incluso permitía que en la práctica, se aceptaran servicios o donativos graciosos que llevaran a la designación inferida y por si no fuera suficiente, se permitía un nombramiento futuro para su ocupación.

Ahora bien, atendiendo al inciso b) de la clasificación que se estudia, tenemos a los Presidentes-Gobernadores, que eran también denominados presidentes de las Reales

---

<sup>51</sup> Ídem., p. 81.

<sup>52</sup> Ídem., p. 82.

Audiencias, a ellos se les otorgaba en las provincias mayores, las mismas facultades que a los Virreyes.

En lo concerniente a los Gobernadores Particulares, Dougnac nos comenta que se trata de aquellos funcionarios que ejercían el mando en una provincia menor, es decir en aquellas que no contaban con Audiencia Real. Son en medida regular, independientes de autoridades superiores y dependiendo del nombramiento que se le extendiera era la medida de su autonomía.

En el último de los rubros de la clasificación que atendemos, encontramos a los Gobernadores Subordinados, que tenían el rango más bajo entre los gobernadores, pues dependían directamente de los Gobernadores Particulares.

Dando continuidad a la investigación y después de haber tomado a la figura de los gobernadores, seguimos con la institución que se denomina *los Adelantados*, que es el siguiente eslabón en la cadena de la organización administrativa de la Nueva España, y de ellos podemos comentar que ese título concurría muy comúnmente con el de Gobernador, sin embargo no eran figuras iguales.

Ellos se dividían según Antonio Dougnac Rodríguez, en Adelantados "...de Corte – jueces superiores que representaban al monarca de la administración de justicia – y de frontera. Estos últimos, que son los que guardan relación con los establecidos en las Indias, tenían bajo su mando un territorio conquistado a los musulmanes donde ejercían funciones de gobierno, justicia y guerra."<sup>53</sup> Es de mencionarse que estas funciones se encontraban entrelazadas con las de gobernadores por ello la confusión de términos.

Aquí corresponde hacer una pausa para señalar que la institución que continúa en la cadena de la administración de la Nueva España, siguiendo la estructura que da el Maestro Serra Rojas, es la del *Intendente*, sin embargo convendrá tomarla más adelante, ya que no figura sino hasta después de las reformas Borbónicas en el régimen de las Indias.

Visto lo anterior daremos paso a otra figura denominada *Corregidores*, que eran representantes directos del rey y por tal virtud contaban con un nivel alto en el ámbito judicial. De esta figura Dougnac nos explica que "...aparecieron en Indias en 1531, a consecuencia de las *Ordenanzas e instrucciones para los asistentes, gobernadores, corregidores y justicias de las Indias* del 12 de julio de 1530,"<sup>54</sup>. Los ocupantes de estos puestos eran nombrados directamente por los reyes, sin embargo, tiempo después se implementó la costumbre de ser nombrados por los gobernadores y virreyes según su jurisdicción.

Al corregidor le compete representar remotamente al Rey y próximamente al Virrey o gobernador en las localidades denominadas partidos o corregimientos, y recibían el nombre de Tenientes de Gobernador.

---

<sup>53</sup> Op. Cit., p. 80.

<sup>54</sup> Ídem., pp. 91 y 92.



Las facultades que en materia de gobierno tenían, son prácticamente las mismas que de los Reyes y Virreyes pero claro esta que en el ámbito de su competencia. Pues uno debía conocer bien su distrito para el desempeño de sus funciones, ya que tenía la obligación de dar cuanta a la Audiencia de los abusos, denegación de justicia, incumplimiento de sentencias, etcétera, además debía procurar la conservación de la paz y justicia en su demarcación, participar en la persecución de delitos o pecados públicos, construcción de caminos y fomento de la agricultura, ganadería y minería entre otros.

Sus facultades en materia de milicia, derivaban del título de capitán de guerra, lo que implicaba mando militar y de milicias, mientras que en el ámbito de la Hacienda, tenía la obligación de vigiar el correcto desempeño de los cargos de los oficiales reales y la persecución de delitos como el contrabando.

Finalmente, tenemos a la institución denominada *Cabildo* o *Ayuntamiento* como lo llama el Maestro Serra Rojas, que como bien hemos referido en párrafos anteriores, es parte básica de la organización administrativa de España, y que en la época de la colonia se implementó en las Indias.

Así pues, el Cabildo como institución, según letras de Antonio Dougnac, "...apareció en España durante la Alta Edad Media."<sup>55</sup> Y tiene como antecedente las reuniones de vecinos que se celebraban después de la misa mayor de los domingos para tratar asuntos de interés común, por tal razón en algunas partes de España se les llamó anteiglesias. Este eslabón de la administración en la Nueva España tuvo como premisa básica la democracia directa donde existía participación directa de hombres y mujeres, que al darse cuenta de las dificultades para la toma de decisiones nombraron representantes comunes o delegados que constituían cabildos<sup>56</sup>, cuyas decisiones emitidas eran acatadas por toda la sociedad.

Poco a poco, esta organización fue tomando forma y poder hasta el grado en el que los reyes castellanos en el siglo XIII, comenzaron a tener ingerencia en la designación de regidores locales pese al disgusto de la población.

Factores importantes intervienen en la implementación de esta figura en tierra Indiana, pues de primera mano y contra lo que se llegase a imaginar del Cabildo, siendo una figura por demás importante en España, es de notarse que los conquistadores que impusieron este nuevo régimen político mostraron un retraso considerable, pues se trataba de gente que vivía en lugares lejanos a las ciudades avanzadas de España, por lo que tenían de esta institución una idea arcaica y muy básica en cuanto a su funcionamiento e integración, lo que consecuentemente se tradujo en la falta de ordenanzas que determinaran las atribuciones del Cabildo, pues ante la falta de conocimiento y de idea política de gobierno, no se creyeron necesarias pues ellos sobreentendían cada figura de la administración y sus funciones.

---

<sup>55</sup> Op. Cit., p. 119.

<sup>56</sup> Del latín *capuz*, que significa cabeza. (Texto extraído de la obra de DOUGNAC, Rodríguez Antonio, *Manual de Historia del Derecho de Indias*, Editorial McGraw-Hill, segunda edición, México 1998, p. 119).

Así el cabildo y la ocupación de sus puestos se vieron envueltos en problemas de origen, pues durante algún tiempo se lograron implementar regidores perpetuos designados directamente por el rey y para el año de 1522, los títulos de regidores, serían vendibles y renunciables, sin embargo esta situación no prospero pues era una institución nació siendo de origen popular.

El primer Cabildo en América fue el que Hernán Cortés designó en el año de 1519 en Veracruz, y de ahí en adelante los Cabildos se designaron popularmente el primero de enero de cada año. Los cabildos eran una institución que se integraba por dos tipos de personas, los regidores cadañeros y los perpetuos.

Estos Regidores tenían como prohibición "...vender bienes para el abasto, como pan, carne, fruta, etcétera o tener amasijos así como regatones (comerciantes al pormenor), tener tabernas o dedicarse a oficios viles (*Rec. Ind. 4, 10, 5*)."<sup>57</sup>

La presidencia nata del cabildo como lo menciona Dougnac, se ocupaba por alcaldes ordinarios que se elegían popularmente. La división de los alcaldes era de dos tipos, *los de primer voto*, que al inicio eran nombrados por los encomenderos y que se encargaban de administrar justicia a los vecinos; y *los de segundo voto*, que eran designados por moradores o domiciliarios, y se encargaban de administrar justicia a los moradores.

A estos les competía conocer de asuntos civiles y criminales dentro de su jurisdicción, "La competencia de los alcaldes fue preventiva o acumulativa entre sí y respecto de otras autoridades que también administran justicia de primera instancia. Consecuentemente, cuando empezaba a conocer uno, el otro debía de abstenerse."<sup>58</sup>

La celebración de cesiones de Cabildo se dividía en los tres tipos siguientes; "El *ordinario* era el que se desarrollaba en los días prefijados por las ordenanzas. *Extraordinario* era el que tenía lugar en día diverso del prefijado, debiendo citarse oportunamente a quienes debían concurrir. *cabildo (sic) abierto* era aquel al que se invitaba a los vecinos a fin de tratar algún tema de particularísima importancia..."<sup>59</sup>

En esta época el cabildo tenía tal poder, que se le asignaban diversos tipos de bienes clasificados en bienes comunes, propios y arbitrarios, los primeros eran bienes definidos por partidas e incluían fuentes, plazas, arenales, montes, dehesas y lugares donde se sujetaran los capitulares a hacer consejo.

En cuanto a los bienes propios podemos señalar que se trata de los bienes raíces, muebles o derechos que pertenecían al cabildo por designación real o costumbre; y de los bienes arbitrarios diremos que son aquellos ingresos discontinuos como las contribuciones ocasionales para fines determinados.

---

<sup>57</sup> Op. Cit., p. 121.

<sup>58</sup> Ídem., p. 122.

<sup>59</sup> Ídem., p. 126.

Contaba con atribuciones en materia de *urbanismo*<sup>60</sup> ya que se ocupaba del trazado de plazas, calles y acequias, de la iluminación y limpieza de calles, además del cuidado de los bosques, lagunas, ríos, etcétera.

Otra facultad que se concentraba en ellos era el otorgamiento de mercedes de tierras y de aguas, el suministro eficaz de harina, trigo, carne, pescado y como parte de la regulación económica era el encargado de la fijación de los aranceles y precios, incluso para tasar los derechos a ceremonias de todo tipo en las que intervenían los sacerdotes.

Estaban encargados de los registros de "...mercedes de tierras y aguas; de vecinos; de tierras disponibles; de títulos de diversa clase – las autoridades solían presentarse ante el cabildo para que se les tomara el juramento de rigor y quedar así admitidos al ejercicio de sus cargos – de marcas de ganado, etcétera."<sup>61</sup>

En materia de salud, realizaban obras costosas para el suministro de agua potable desde lejanos lugares hasta sus sedes, de igual forma llevaban el control del ejercicio de la medicina e inclusive llegaron a ejercer el patronato de algunos hospitales.

En materia de educación, procuraban atender cada nivel (primeras letras, latinidad, y educación universitaria) allegando a ese sector de mejores servicios e incrementando el número de centros de estudio, un ejemplo claro de la eficacia de sus funciones fue la construcción de "...la Universidad de San Fernando, de Santiago de Chile,"<sup>62</sup> a mediados del "...siglo XVIII gracias a que un procurador fue enviado a España para obtener esta gracia de Felipe V."<sup>63</sup>

En materia de justicia, este se concebía como un Tribunal de Apelación respecto de las sentencias dictadas por los alcaldes ordinarios cuando la cuantía era inferior a 60 000 maravedíes.

Dando fin a un época, llegan las reforma Borbónicas, que reestructuran por completo al vida entera en España con la implementación de un sin número de cambios en las legislaciones que se traducen en ajustes a rubros como el gobierno, la guerra, la justicia, la hacienda y el comercio.

En cuanto a las reformas en materia de Hacienda y Comercio, destaca que España durante el gobierno de Felipe V, solicita asesoría de Francia para mejorar dichos rubros, teniendo como resultado de la solicitud el envío de Juan Bautista de Orry, quién recomendó la implementación de la llamada *Intendencia*, que ya existía en Francia y que había resultado ser un instrumento exitoso en la materia requerida.

En un inició se les encomendó la administración económica del ejército, pues en ese entonces Felipe V, pasaba por un mal momento a raíz de la Guerra de Sucesión,

---

<sup>60</sup> Op. Cit., p. 127.

<sup>61</sup> Ídem., p. 129.

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Ídem.

donde se detectaron altibajos y malversaciones de caudales públicos así como empleo indebido de los mismos.

Se convirtieron en ese entonces en la esperanza que llevó a la creación de un ordenamiento propio de la figura, llamada “*Ordenanza de Intendentes de ejército y provincias*” (cuatro de julio de 1718), todo para ayudar a la reactivación económica, también para llevar a cabo obras públicas, promover la educación, hacer estudios sobre las provincias respectivas detectando las posibilidades de explotación de los recursos naturales, para denunciar los defectos estructurales como la tenencia en exceso de tierras en manos del clero o de la nobleza; estar al tanto de la población fomentando su aumento, pues la decadencia española se atribuía a la escasez de población, y lo que quizás era de mayor importancia, la vigilancia para el incremento de los ingresos públicos y la evasión de gastos inútiles.<sup>64</sup>

Sin duda el adelanto más interesante y de vanguardia para la época en España, que comenzara a rendir sus frutos en la Nueva España tras la creación del ordenamiento llamado *Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia*, el cuatro de diciembre de 1786.

Con estos datos termina el breve paso por la aparición del Derecho Administrativo en la época prehispánica, dando un giro hacia la Nueva España, en la época de la colonia, y ahora damos paso al curso del tiempo para llegar al régimen constitucional de nuestro país en un México independiente, al que le anteceden movimientos históricos de plena importancia que nos dan como resultado las líneas y párrafos que continúan.

El razonamiento teórico de este brusco paso por la historia de México en cuanto al Derecho Administrativo se refiere, es consecuencia de los más importantes movimientos internacionales en el caso de Estados Unidos de América, Francia y España, que vienen a influenciar directamente a la vida política de nuestro país en el plano del Derecho Constitucional, que de algún modo es materia importante y de la que deviene esta rama del derecho público que estudiamos.

Así, para el catorce de septiembre de mil ochocientos trece, Don José María Morelos y Pavón, convoca a un congreso que habría de instaurarse en Chilpancingo integrado por seis diputados: como propietarios, los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco, y como suplentes a Bustamante, Cos y Quintana Roo; y por dos diputados de elección popular, José Murguía por el estado de Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan.

Cuanta el maestro Tena Ramírez, que en la sesión inaugural de este congreso, se da lectura a 23 puntos que Morelos preparó para la Constitución, los cuales fueron denominados “Sentimientos de la Nación”, en ellos se asientan las bases de aquellas dos corrientes que dieron origen al Derecho Administrativo en el plano internacional, la división de poderes y la legalidad de las actuaciones del Estado.

---

<sup>64</sup> Op. Cit., p. 155.

En esta parte de la historia, es importante señalar que el entorno político era recién la independencia de México respecto de la Corona Española, por lo que Don José María Morelos y Pavón, pugna por una idea clara de libertad de gobierno, en la que no tiene cabida la intervención de ninguna otra nación, aportando un grano de arena más para así contribuir a la caída del absolutismo.

Luego entonces, la tendencia francesa de la división de poderes, se ve reflejada en el punto numero 5° de los *“Sentimientos de la Nación”*, y se plasma de la siguiente manera:

“5° La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las Provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.”<sup>65</sup>

Ya en el *“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”* sancionado en Apatzingan el veintidós de octubre de 1814, se fundan las bases legales para la libre elección de la forma de gobierno del Estado Mexicano, y al mismo tiempo, da paso a la creación de leyes que resultan el fundamento de la organización de su Estructura Administrativa, que en esencia podríamos afirmar que se trata de la misma teoría desarrollada por los Estados Unidos de Norte América en su Declaración de Virginia del año de 1776, tal y como se desprende del artículo 2° de dicho ordenamiento, mismo que a la letra se transcribe tal cual:

“Art. 2° La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.”<sup>66</sup>

Al mismo tiempo que en los sentimientos de la nación se contempla la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, se delimita su ejercicio y prohíbe que estos residan en una sola persona.

Para *la Constitución de 1824*, se contempla en su artículo 1°, en términos diferentes pero con la misma esencia, la libertad para legislar y para elegir la forma de gobierno, mientras que en su artículo 6° siguen manteniendo la división de poderes, y le dan a cada poder un capítulo para sentar sus bases y organización, incluye además, la división de los poderes de cada gobierno de los Estados que conformaban la Federación.

En lo que se conoce como *la Constitución de 1836 o Constitución de las Siete Leyes*, esta se dividió en siete estatutos, y las llamadas *“Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente el quince de diciembre de mil ochocientos treinta y cinco”*, contienen ahora en su artículo 3° la definición de una forma de gobierno

---

<sup>65</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*, editorial Porrúa, vigésimo tercera edición actualizada, México 2002, p. 29.

<sup>66</sup> Ídem., p. 32.

republicana representativa popular, sin que se haga mención de la Federación y se sigue manteniendo la división tripartita de poderes en su artículo 4°.

De igual manera en la *Constitución del cinco de febrero de 1857*, se da continuidad a la división de poderes y lleva al artículo 39 la facultad de modificar la forma de gobierno, mientras que en el artículo 40 señala que la forma de gobierno mexicano es el de una república representativa, y agrega a diferencia de la anterior la característica de democrática y federal, contemplando a los Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero los determina unidos en una federación. Para algunos autores como Miguel Galindo Camacho, el Derecho Administrativo Mexicano tiene su origen en esta constitución, sin embargo esos razonamientos no llevan anexo un estudio que lo demuestre.

Por último en la constitución de 1917, los artículos 39 y 40, continúan tal y como se conciben en la constitución de 1857.

En otro orden de ideas, tocante al primer rastro doctrinal del Derecho Administrativo en México, podemos señalar que se dio en el año 1935, con Gabino Fraga Magaña, quien publica la obra "*Derecho administrativo*"<sup>67</sup>, este es el primero en concebir al Derecho Administrativo en un doble aspecto; como ciencia y como norma, años atrás, tuvieron su aparición diversos escritores de obras dirigidas al estudio del Derecho Administrativo, pero no figuraron de manera tan trascendente como lo haría Laferrière y Fraga con su teoría científica.

En labores de investigación, cabe hacer la mención de que el Derecho Administrativo en México cuenta con estudios mínimos de su historia, por lo que en su gran mayoría, los doctrinarios no dedican más de un párrafo a los antecedentes, haciendo difícil su rastreo y una mayor profundización de los mismos.

Dicho lo anterior, culminamos y damos paso a los conceptos generales de derecho administrativo, ya que estos desempeñan un papel en demasía relevante para nuestra investigación.

## **1.2. CONCEPTOS GENERALES.**

### **1.2.1. Conceptos Doctrinales del Derecho Administrativo.**

Este punto tiene como objetivo principal, sentar las bases sobre las cuales han de edificarse los principales temas de este trabajo de tesis, en tal virtud, es de vital importancia iniciar con el estudio de las diversas acepciones que existen en relación con el concepto del Derecho Administrativo, y para ello es necesario darnos a la tarea de citar datos clave que maneja la doctrina en relación a la búsqueda incesante del significado de esta joven rama del Derecho Público.

---

<sup>67</sup> NAVA, Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición corregida y aumentada, México 2001, p. 14.

Atento a lo anterior, citaremos al Doctor Luís Humberto Delgadillo, para quien el Derecho Administrativo es una disciplina que ha venido estructurándose en una relación indivisible con la transformación misma del Estado, y que se vincula directamente con las normas que regulan su existencia y su relación con los gobernados.

Así las cosas, en su obra: *“Compendio de Derecho Administrativo” Primer Curso*, define este concepto como:

“...la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.”<sup>68</sup>

El concepto que se cita tiene un manejo completo de teorías como la Legalista, la de los Servicios, la Formalista y la Subjetivista, mismas que se tratarán más adelante.

Ahora bien, el tratadista Miguel Acosta Romero en su obra *“Compendio de Derecho Administrativo” Parte General*, luego de advertir la dificultad para dar un concepto de esta rama del derecho público, lo define como “...el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del estado, estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.”<sup>69</sup> Inclusive señala que es posible incorporar dos extensiones más de este concepto, una de ellas en sentido amplio y genérico, y la otra en sentido restringido o formal.

Del concepto en su sentido amplio o genérico señala lo que sigue:

*“Concepto amplio. Lato sensu* consideramos que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”<sup>70</sup>

Mientras que en el sentido restringido o formal del concepto apunta que:

“...formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de derecho Público que regula al Poder Ejecutivo administración pública, y su actividad”<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> DELGADILLO, Luís Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, Primer curso, Editorial Porrúa, México, 2003, Sexta edición, p. 52.

<sup>69</sup> Ídem., pág. 7.

<sup>70</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, editorial Porrúa, México, 2003, cuarta edición, p. 12.

<sup>71</sup> Ídem., pág. 13.



Así las cosas, en párrafos posteriores el Maestro Acosta Romero declara que estas definiciones se sustentan en las diferentes teorías de estudio expuestas por Rafael I. Martínez en relación con el concepto de Derecho Administrativo, mismas que a su vez son citadas de autores como Álvarez-Gendín, Boquera Oliver y Olivera Toro, las cuales consisten en los siguientes criterios:

- a) Criterio orgánico: hace hincapié en los entes administrativos.
- b) Corriente que lo considera como un conjunto de leyes administrativas.
- c) Criterio de la actividad administrativa.
- d) Teoría de la función administrativa como nota determinante (Fraga)
- e) Corrientes que atienden a las relaciones del poder ejecutivo con otros entes públicos y con los particulares.
- f) Criterios del servicio público (Duguit, Rolland, Jéze).
- g) Criterios teleológicos. Insiste en los fines del interés general de la administración (Gascón y Marín, Manuel Colmeiro, Teodosio Lares)
- h) Sistema de principios jurídicos.
- i) El criterio que pone la nota esencial en los medios de defensa con que cuenta el particular frente a la autoridad administrativa.<sup>72</sup>

Por otra parte, Ismael Ferrando, postula al Derecho Administrativo como "...la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra esta..."<sup>73</sup>

Expuesto lo anterior, ahora, revisaremos el concepto que nos da Benigno Indarraz, en su obra *"Manual de Derecho Constitucional y Administrativo"*, pues este lo precisa como "...rama de la ciencia del derecho público interno que estudia los principios y normas que regulan la organización y el ejercicio de la función administrativa y su consiguiente control judicial."<sup>74</sup>

Enrique Sayagués Laso, en su *"Tratado de Derecho Administrativo I"*, lo determina como "...la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa."<sup>75</sup>

Por su parte Roberto Dormí, texto extraído de su obra *"Derecho Administrativo"*, señala que "...es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de

---

<sup>72</sup> MARTÍNEZ, Rafael I., *Derecho Administrativo. Primer Curso*, editorial Oxford, México, 2004, quinta edición, p. 6 y 7.

<sup>73</sup> FERRANDO, Ismael., *Manual de Derecho Administrativo*, editorial Desalma, Buenos Aires 1996, segunda edición, p. 67.

<sup>74</sup> IDARRAZ, Benigno, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, editorial Macchi, Buenos Aires 1986, p. 277.

<sup>75</sup> SAYAGUÉS, Laso Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo I*, editorial Martín Bianchi Altuna, Monte Video 1953, p. 21.



una de las funciones del poder, la administrativa”<sup>76</sup> y es, agrega, “...el *régimen jurídico de la función administrativa* y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo.”<sup>77</sup>

Asimismo, este autor aporta al estudio de la materia, siete características que concurren a esta rama del derecho público, la primera de ellas se avoca al concepto que nos ocupa, atendiendo a su finalidad, es decir a lo que determina como *público* toda vez que el Derecho Administrativo “...regula un sector de la actividad estatal y de los entes no estatales que actúan en ejercicio de la función administrativa por autorización o delegación estatal, reubica como una rama del Derecho público que proyecta en el *plano existencial* los principios *axiológicos* de *Derecho político* y los principios normativos primarios del derecho Constitucional.”<sup>78</sup>

Es decir, el Derecho Administrativo como tal, es la herramienta que lleva implícito un fin público, allegándose de mecanismos como el procedimiento para la regulación de la gestión pública.

La segunda de sus características la determina por su especificidad *autónoma*, pues el Derecho administrativo “...no constituye una ciencia particular; antes bien, es una rama desgajada del gran tronco de la ciencia jurídica, a la que pertenece en razón de su objeto, su fin y su método.”<sup>79</sup>

Este autor atribuye la autonomía de esta rama del derecho público al hecho de su separación por el transcurso del tiempo, del *ius civile* originario al derecho administrativo como tal.

La característica número tres atiende al Derecho administrativo por su acción y se determina *funcional*, ya que la “...ciencia jurídica consta de *teoría y praxis*, y ambos aspectos del conocimiento pueden ser encontrados en las distintas disciplinas que la componen, si bien con predominio de la segunda, porque el Derecho se distingue por ser eminentemente práctico.”<sup>80</sup>

La característica que se encuentra en cuarto lugar, se determina *organizacional* por su estructura, en razón de que “La Administración actúa a través de órganos y entes que cumplen sus funciones específicas en cada una de las jurisdicciones en que se desenvuelve su actividad...”<sup>81</sup>

En el lugar número cinco de la clasificación que nos da Roberto Dormí, tenemos al Derecho Administrativo concebido desde el punto de vista de su alcance, dividiéndolo en local, nacional, comunitario e internacional; toda vez que en el caso de ser local su aplicabilidad es propia de cada provincia (no hay que pasar por alto que se trata de un autor argentino), y que aplicado al caso mexicano, se aplicaría a cada uno de las entidades federativas que integran este país.

---

<sup>76</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, onceava edición, editorial Ciudad Argentina Hispania Libros, México 2006, p. 261.

<sup>77</sup> Ídem.

<sup>78</sup> Ídem., p. 266.

<sup>79</sup> Ídem., p. 267.

<sup>80</sup> Ídem.

<sup>81</sup> Ídem., p. 268.

Por su *nacionalidad* explica, que la legislación se ajusta a la materia en todos los niveles que integran la organización administrativa, y es aplicable a México en concreto, por lo que no es necesario que otras naciones se obliguen a su observancia.

En cuanto hace a la materia *comunitaria e internacional*, este autor se refiere a los órganos que intervienen en los acuerdos internacionales o interprovinciales en los que es aplicable la legislación administrativa nacional sobre cualquier nivel vertical de su organización.

La penúltima de las características atiende por los principios básicos del Derecho administrativo determinándolo *común*, ya que “El Derecho administrativo es el sector de la ciencia del Derecho que estudia los principios ‘básicos’ del Derecho público. Así como en Derecho privado se considera *común* al Derecho civil, en la medida que abastece los principios rectores de los derechos obligacional, familiar, registral, etc., el Derecho administrativo suministra los elementos comunes del Derecho municipal, tributario policial, aduanero, ambiental, provisional, de aguas, que constantemente recurren a sus principios tanto en el ámbito práctico como en el teórico.”<sup>82</sup>

Finalmente, tenemos que *atendiendo a su producción*, el Derecho Administrativo es dinámico, toda vez que se encuentra en constante evolución y producción normativa.

De esta manera luego de haber expuesto algunos de los conceptos del Derecho Administrativo y algunas de sus características, podemos concluir que cada doctrinario muestra en sus definiciones la utilización de diversas corrientes teóricas que llevan intrínseca la tendencia del estructuralismo o de la organización de la Administración Pública, es decir, que contemplan al Derecho Administrativo como una estructura y un cuerpo compuesto de órganos con potestades reguladas en un marco netamente jurídico.

El conjunto de estas teorías de las que tanto hemos hablado, aterrizan verbigracia en *Criterios como el Legalista*, el cual consiste en enfocar el concepto del Derecho Administrativo en un aspecto netamente legal, es decir, que se avoca y se basa en lo que señala la ley en relación con la materia.

O bien en el *Criterio del Poder Ejecutivo*, que es una corriente que nutre su contenido con elementos que engloban fundamentalmente al Poder Ejecutivo, que es el órgano por naturaleza encargado de realizar la función administrativa en nuestro país, y que observa la estructura y funcionamiento del mismo.

También es parte de esas teorías el *Criterio de las Relaciones Jurídicas*, que atiende a la premisa básica de la observancia de las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, es decir, la búsqueda de la legalidad en cuanto a la regulación del ejercicio del poder del Estado a través de los órganos que lo conforman.

Lo mismo se une a las anteriores la teoría del *Criterio de los Servicios Públicos*, que se relaciona con la parte de la actividad del Estado enfocada precisamente a los

---

<sup>82</sup> Op. Cit., p. 268.

servicios públicos -en cuanto al contenido de esta teoría, la mayor parte de los tratadistas no están de acuerdo, pues consideran que el Derecho Administrativo abarca muchas más actividades y no sólo la de los servicios públicos-.

Por su parte, la teoría del *Criterio de la Actividad Total del Estado*, atiende a la teoría que comprende toda la actividad del Estado como un todo en el Derecho Administrativo.

Y por último, tenemos a la teoría del *Criterio de los Órganos de Aplicación*, que sostiene que la parte del ordenamiento jurídico que regula a la administración es explícitamente el mismo Derecho Administrativo.

En ese mismo orden de ideas y una vez visto la explicación que brevemente hemos dado de las diferentes corrientes que influyen en los tratadistas para el planteamiento de su definición, nos han sido de gran ayuda para entender un poco mejor las corrientes teóricas que envuelven a este concepto, pues dada su complejidad, como pasa con cualquier rama del derecho que se pretenda estudiar, jamás podrá existir una acepción unívoca del mismo, sin embargo nos atrevemos a considerar que la sustancia de éste, será siempre una, pues tendrá como fin primordial, regular las actividades del Estado en su conjunto para tratar de lograr el bien común entre sus gobernados, proporcionando con ello un marco legal en el que se puedan garantizar las actividades de ambos, llámese en el ámbito económico, social, político, cultural, o cualquier otro.

En síntesis, con ayuda de cada concepto en cita, cerraremos este tema con la aportación de un concepto que conserva las tendencias teóricas de origen y su fin inmediato, tal y como se puede ver a continuación:

“El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas relativas a la acción administrativa del Estado, así como a la estructura del Poder Ejecutivo y sus relaciones con otros entes y los particulares.”(Este concepto es propuesto por el tesista).

### **1.2.2. Concepto de Estado.**

Hablar del Estado, es sin duda, una de las labores más complicadas en la investigación, no sólo de este trabajo de tesis, sino de cualquier indagación que se pretenda hacer de la figura y su significado, pues desde su aparición, han existido infinidad de tratadistas que incluso han dedicado sus vidas al estudio de su teoría para tratar de entender su funcionamiento y estructuración.

Así las cosas, es de considerarse que el Estado, es pieza fundamental de nuestro estudio e iniciar con su análisis, significa comenzar a dar forma al tema que en este trabajo de Tesis se propone, pues no existe un país en el mundo que prescindiera de esta figura tan importante, y en el caso que nos ocupa da vida a la materia que

estudiamos y con ello a la propuesta que expongo para el mejor funcionamiento de una de sus actividades.

Luego entonces estructuraremos este punto citando a Emilio Fernández Vázquez, quien en su obra *Diccionario de Derecho Público*, señala que el Estado es: “Sociedad territorial, jurídicamente organizada, con poder soberano, que persigue el bienestar común de los asociados”<sup>83</sup>

Siendo esta obra un compendio de definiciones, el autor de cuanta aporta a nuestro estudio otros conceptos, tales como el de Lucas Verdú, quien al respecto define al Estado de la siguiente manera:

“El Estado es la máxima estructura de la convivencia política, en tanto la comunidad internacional no adquiera características morfológicas más consolidadas y eficaces, debiendo entenderse por estructura política el conjunto de elementos interdependientes que configuran, organizan y encausan con relativa permanencia, los diferentes procesos políticos...”<sup>84</sup>

Más adelante, cita a Mauricio Hauriou, quien al respecto señala que el Estado es:

“el ‘régimen que adopta una Nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la *res publica* como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común.”<sup>85</sup>

De manera continúa cita a Herman Heller, de quien prácticamente emanan todas las anteriores, y quien postula al Estado como:

“...una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio.”<sup>86</sup>

Otro teórico citado por Emilio Fernández en su obra *Diccionario de Derecho Público*, es Hans Kelsen, quien del Estado comenta lo siguiente:

“...es la totalidad del orden jurídico en cuanto constituye un sistema, o sea, una unidad cuyas partes son interdependientes, que descansa en una norma hipotética fundamental.”<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p. 283.

<sup>84</sup> Ídem., p. 283.

<sup>85</sup> Ídem., p. 284.

<sup>86</sup> Ídem.

<sup>87</sup> Ídem.

Por su parte Sánchez Agesta, tratadista también citado en esta obra por Emilio Fernández, entiende al Estado como:

“...una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.”<sup>88</sup>

Por otro lado, Pietro Virgata, investigador citado por Carlos Alberto Olanó V., en su obra *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas Estado Social de Derecho*, lo define de la siguiente manera:

“El Estado se puede definir como una institución territorial, corporativa, política, necesaria.”<sup>89</sup>

Luego de la definición que aporta este autor, realiza una peculiar descripción de cinco elementos, que difieren a los tres convencionales de la teoría del Estado, por lo que en este sentido nos es de interés transcribirla a continuación:

a) *Territorial*, porque no es solamente el ámbito físico dentro del cual el Estado ejerce la totalidad de sus poderes, sino que representa, también, un elemento constitutivo de este; es donde podría hablarse de un dominio eminente.

b) *Corporativa*, en el sentido de que su realidad como institución requiere la existencia de un conglomerado humano nacional llamado pueblo.

c) *Política*, por cuanto los fines del Estado no se circunscriben a intereses particulares, sino a prospectos y tareas de carácter general, los cuales cambian con la evolución de las ideas, los adelantos científicos y el progreso ininterrumpido de las fuerzas económicas y sociales que en todos los países determinan la trama compleja e interesante del devenir histórico.

d) *Necesaria*, porque se hace parte del Estado independientemente de la voluntad de los súbditos, sin que le sea dable a ninguno de ellos prescindir del Estado ni rehuir el cumplimiento de las obligaciones que este impone coercitivamente.

e) *Soberana*, porque la existencia de dicha institución, lo mismo que su organización y actividad, no se hallan subordinadas a límites, controles o normas provenientes de una institución superior. El

---

<sup>88</sup> Op. Cit.

<sup>89</sup> OLANO, Carlos Alberto, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas Estado Social de Derecho*, editorial Librería del Profesional, tercera edición revisada y aumentada, Bogotá Colombia, año 2000, p. 101.

Estado- lo subrayamos en repetidas ocasiones- es la institución de más alta jerarquía entre todas las instituciones conocidas.”<sup>90</sup>

Estos cinco elementos de los que habla Carlos Alberto Olano V., son razonamientos dispersos casi incomprensibles a simple vista, pero no es sino el tratar de explicar con otras palabras lo ya expuesto por los creadores de la doctrina del Estado.

Pasando a otra definición, encontramos a Francisco Porrúa Pérez, quien en su obra “*Teoría del Estado-Teoría Política-*”, nos da su concepto atendiendo al entorno político de México, en el año dos mil cinco:

“El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.”<sup>91</sup>

Ya en el plano de los estudiosos del Derecho Administrativo, encontramos a autores de la talla de Miguel Acosta Romero, quien en su texto: “*Compendio de Derecho Administrativo*”, concibe al Estado de la siguiente manera:

“...es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>92</sup>

En esta definición se observa la descripción de la tendencia que el Estado tiene con una realidad jurídica, que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, al que le atribuye derechos fundamentales consistentes en ser soberano, defender su territorio, en tener una estructura basada en órganos de gobierno, determinar un sistema monetario y tributario, el contar con una defensa interna y externa, con un orden jurídico y bases para su desarrollo, así como con la capacidad de establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.

Ahora bien, este doctrinario hace un desglose de aquellos elementos que hizo valer en el concepto antes citado, y que con fines didácticos es oportuno transcribir para saber de que estamos hablando;

---

<sup>90</sup> Ídem.

<sup>91</sup> PORRÚA, Francisco, *Teoría del Estado*, editorial Porrúa, trigésimo novena edición, México 2005, pp. 26 y 27.

<sup>92</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, editorial Porrúa, México, 2003, cuarta edición, pp. 48 y 49.

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

b) El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el estado ejerce su soberanía. En México, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 de la Constitución y está formado por los siguientes elementos:

1. La superficie terrestre del planeta; 2. El mar territorial; 3. La plataforma continental; Los zócalos submarinos; 5. El Subsuelo; 6. El espacio superestante; y 7. El mar patrimonial o zona económica exclusiva con las limitaciones que los artículos 27 y 42 señalan, así como el derecho internacional.

Sobre estos elementos del territorio el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.

c) *La soberanía*. Este concepto filosófico, político y jurídico que ha sido muy discutido, existe a partir de la obra de Bodino y su realidad es efectiva desde la paz Westfalia de 1684 y aunque ha sido definida de formas más diversas, puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los estados.

d) *Orden Jurídico*. La existencia de este orden se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crear conforme a los procedimientos establecidos, e implica desde la existencia de la Constitución, norma básica, hasta las normas de rango inferior, en México, la jerarquía de normas está consagrada en el artículo 133 de la Constitución, existiendo tres niveles normativos que son: el Federal, el de las entidades federativas y el de los municipios.

e) *Órganos de Gobierno*. Todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. Desde el siglo XVII tradicionalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En México la soberanía radica en el pueblo y su poder se divide para su ejercicio en los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.<sup>93</sup>

Por lo que este esquema del Maestro Miguel Acosta Romero a diferencia de Carlos Alberto Olano V., muestra mayor claridad en su definición y razonamiento, pues proporciona información de primera calidad para su fácil comprensión, incluso para la

---

<sup>93</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, editorial Porrúa, México 2003, cuarta edición, p. 50 y 51.

comprensión de los demás, y lo que es más importante para darle forma a esta figura tan compleja, claro está que desde el punto de vista meramente jurídico.

Otro teórico avocado al estudio del Derecho Administrativo es Ismael Farrando, quien en su libro: *“Manual de Derecho Administrativo”*, cita a Bidart Campos<sup>94</sup>, y aporta un estudio realizado a diversas corrientes teóricas que explican de manera más o menos general al Estado. La primera de ellas es la *Sociológica*, la cual considera al Estado como un hecho de convivencia y dominación, en el que existe dualidad de gobernantes y gobernados, que significa el producto directo de la lucha de clases, también lo conciben como una asociación o institución y como una persona moral confundida con alguno de sus elementos como lo son el pueblo, territorio, el poder de gobierno, etcétera.

Otra corriente que explica este doctrinario es la *Deontológica*, que aborda al estudio de la figura del Estado desde un punto de vista encaminado a la consecución del bien común.

Una más de esas teorías es la *Jurídica*, que lo concibe como un orden jurídico, o una relación jurídica, y en consecuencia como un sujeto de derecho o persona jurídica, como patrimonio de afectación o unidad jurídica.

Por último, señala la teoría *Política*, que deja ver al Estado como la soberanía misma, o como una empresa política, un régimen, una decisión y una personificación de la nación.

Cesar García Ramírez, por su lado define al Estado como “La sociedad organizada política y jurídicamente, dentro de los límites de un territorio determinado y bajo el imperio de una autoridad suprema e independiente”<sup>95</sup>, texto extraído de su obra *“Teoría Constitucional”*.

De igual manera, Cesar Carlos Garza García, dice que “...el Estado es la organización jurídica de una sociedad, conducida por un gobierno en determinado territorio.”<sup>96</sup>

Mientras que Enrique Quiroz Acosta, dice que el Estado es “...una sociedad permanentemente establecida con un orden jurídico, con un territorio, con un gobierno que tiende a la realización de los valores sociales, individuales, intelectuales y materiales de los individuos que los componen.”<sup>97</sup>

Como hemos visto, el concepto de Estado es tan extenso en su estudio que permite citar un sin número de definiciones. Sin embargo, podemos destacar que la mayoría de ellos contienen elementos semejantes entre sí, como es el caso de la población, el territorio, el gobierno y la soberanía.

---

<sup>94</sup> FERRANDO, Ismael, *Manual de Derecho Administrativo*, editorial de Palma, Buenos Aires 1966, pp. 2 y 3.

<sup>95</sup> GARCÍA, Ramírez Sergio, *Teoría Constitucional*, Iure editores, México 2004, p. 5.

<sup>96</sup> GARZA, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial McGRAW-HILL, México 1997, p. 4.

<sup>97</sup> QUIROZ, Acosta Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, editorial Porrúa, México 1999, p. 185.



Será entonces que la definición conclusiva de este punto contendrá estos elementos y un ligero toque de la teoría que como juristas nos corresponde:

“El Estado es un ente dotado de soberanía, el cual cuanta con una población, un territorio y un gobierno, el cual persigue el bien común mediante el respeto de sus instituciones y del estado de Derecho.”

Podemos agregar a esa definición, el hecho de saber que cada elemento que integra a este concepto se encuentra regulado por un orden jurídico, el cual determina su estructura y funcionamiento.

### 1.2.3. Formas de Estado.

Al pasar el tiempo, desde las más antiguas formas de organización humana, el Estado ha subsistido y evolucionado de manera que presenta hasta nuestros días una abundante teoría y doctrina que lo sustentan, lo mismo ocurre con sus formas, pues han sido estudiadas por un sin número de doctrinarios que conjuntamente han tratado de explicar su funcionamiento y su naturaleza.

Atañen a este estudio, puntos de vista poco más que complejos, tal es el caso de la sociológica, la política o el derecho, que tratan de determinar en cada caso la parte institucional, corporativa e incluso jurídica del Estado.

Por ello, se torna vital la realizar el examen de las Formas de Estado a modo de ir afinando puntos en la investigación, que al final nos dará como resultado una propuesta para el mejor funcionamiento de la actividad Administrativa del Estado.

Si bien podemos definir al Estado como “...la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”<sup>98</sup>, a su forma se le puede definir como la manera en la que ese Estado organiza su estructura de gobierno.

De estas formas Enrique Quiroz Acosta, en su obra *Lecciones de Derecho Constitucional I*, nos comenta que se pueden distinguir entre las formas de Estado a las siguientes: “a) En Estado simple o unitario, de una sola soberanía, una sola población, un solo territorio; y b) El Estado compuesto o complejo.”<sup>99</sup>

A su vez, Xifra Heras, texto extraído de su obra *Curso de Derecho Constitucional*, menciona que el *Estado Simple o Unitario* se caracteriza porque sus instituciones de gobierno constituyen un solo centro de imputación política; esto significa que en el Estado Unitario, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, indivisa

---

<sup>98</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, editorial Porrúa, México, 2003, cuarta edición, pp. 48 y 49.

<sup>99</sup> QUIROZ, Acosta Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, editorial Porrúa, México 1999, p.187.

con una sola jurisdicción nacional y a un solo régimen de competencia constitucional, es decir a un orden jurídico común.

Y concluye que la forma de *Estado Compuesto o Complejo*, es aquel que está formado por un conjunto de Estados; es decir, es un Estado que a su vez se forma por otros Estados menores lo cual en estricto sentido corresponde a lo que llamamos Estado Federal.

En el Estado Unitario, los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pertenecen a una sola instancia cuyo titular es el Estado mismo, que constituye el poder único.

En el Estado Compuesto existen características similares al unitario, en donde también existe este poder único que se denomina Poder Federal tripartito, sin embargo es diferente de aquel ya que al mismo tiempo coexisten otros Estados miembros que se conforman de un poder público tripartito autónomo.

En otras palabras, en un Estado Unitario el poder funciona de manera centralizada, ya que de él emanan las decisiones políticas de dirección para todo el Estado, mientras que por el Estado Compuesto es plenamente identificado con el Estado Federal, en razón de considerarlo como una comunidad divisible en partes internas que son capaces de funcionar como pequeños Estados Unitarios tomando sus propias decisiones sin que para ello puedan perder de vista la Soberanía del Estado Federal que los une.

Ahora bien, César Carlos Garza García, acerca de las formas de Estado propone una clasificación donde posiciona en primer término al *Estado Centralista o Unitario* el cual señala se caracteriza por la presentación de una "...homogeneidad del poder, es decir, las funciones estatales tienen una sola organización nacional, pero, puede suceder que, por razones de eficiencia administrativa, se permita la desconcentración de las funciones administrativa y jurisdiccional."<sup>100</sup>

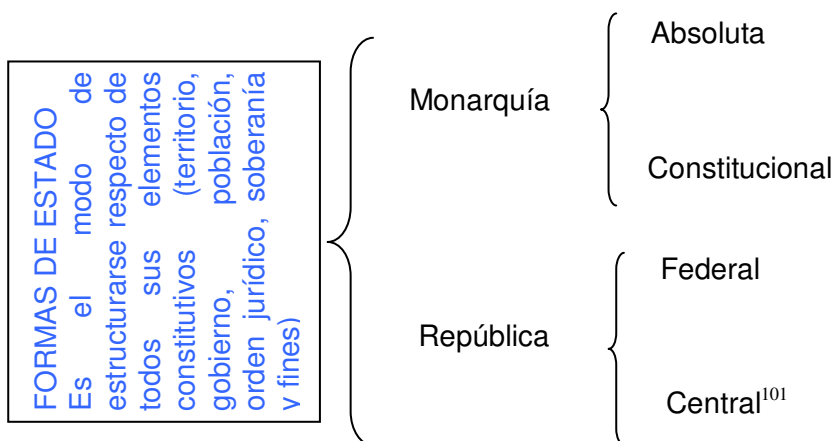
Esta desconcentración de funciones administrativas de las que habla el autor de cuenta, no es otra cosa que la subordinación de funciones delegadas a distintos órganos de gobierno como es el caso de las funciones administrativas, o de la función jurisdiccional de los tribunales con su respectiva delimitación territorial.

Otro componente de su clasificación es la forma de *Estado Complejo*, a la cual Carlos Garza nombra *Estado Federal*, señalándole al efecto, elementos constitutivos de éste, como el *Pacto Federal*, que es el instrumento jurídico que permite delimitar las competencias de los distintos órganos de gobierno en cada demarcación que lo conforma, la *Autonomía Estatal*, que se trata nada menos que de la capacidad para autodeterminarse o de crear sus propias leyes en el marco competencial que previamente se ha establecido en la constitución, y por último la *Participación Estatal en la formación de la voluntad nacional*, que se define como la representación de los estados en un poder que determine la creación de leyes con aplicación general para todos aquellos que lo conforman.

---

<sup>100</sup> GARZA, Cesar Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial McGRAW-HILL, México 1997, p. 59.

Por otra parte el maestro Miguel Acosta Romero, en relación con las formas de Estado aporta un cuadro sinóptico clasificándolas de la siguiente manera:



Observemos cuidadosamente que de este cuadro sinóptico, se desprende una división primaria de formas de Estado, por un lado la Monarquía y por el otro la República.

Al respecto cabe hacer un paréntesis para mencionar que no debemos confundir el ejemplo con las formas de gobierno, pues en realidad es una representación de estados unitarios y estados compuestos.

Durante la Edad Media, la forma de gobierno monárquico fue la más utilizada en Europa y se caracterizó por la aplicación de la autocracia y el absolutismo, elementos propios de un Estado unitario.

Mientras que la República, aparece con gran fuerza entre los países Americanos durante los años 1776 y 1825, gestándose dos formas principalmente, la Central y la Federal, características fundamentales de un Estado Compuesto.

Ahora bien, para el constitucionalista Héctor Fix-Zamudio, las formas de Estado se clasifican en Estados Simples, Estados Compuestos, Unión Real, Unión Personal, Confederación, Federación, Estado Unitario, Estado Federal y Estado Regional.

Así de los Estados Simples, este autor señala que son aquellos que atienden al criterio de estructura y conformación territorial, donde corresponden a tareas políticas elementales como "(...) el gobierno, la hacienda, la guerra y las relaciones exteriores (...)." <sup>102</sup>

<sup>101</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, editorial Porrúa, México 2003, cuarta edición, p. 59.

<sup>102</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional y Comparado*, editorial Porrúa, cuarta edición, México 2005, p. 248.

Como claro ejemplo tenemos a Francia, España e Inglaterra, que lograron unificarse bajo la figura absoluta del rey, teniendo su asiento en capitales que formaban parte de cada país y desde las cuales se tomaban decisiones políticas. Por lo que dicho autor las considera centralistas.

Ahora bien, de los Estados compuestos apunta que “son aquellos que se unen mediante su independencia o cuando menos conservan partes internas que gozan de cierta autonomía”<sup>103</sup>. De esta clasificación existe según letras de Fix-Zamudio, una subdivisión que deriva en Uniones Personales, Uniones Reales, la Federación, la Confederación y el Estado Regional.

Para él, “La Unión Personal aconteció cuando a la persona del monarca se reunieron las Coronas de dos Estados, pero estos conservaron su forma política y restaron también independientes.”<sup>104</sup> Tal y como sucede con Inglaterra y el Reino de Hannover de 1714 a 1837, o bien con Prusia y Nauchatel en 1707 a 1857, al igual que entre Holanda y Luxemburgo de 1815 a 1890, o entre Bélgica y el Congo de 1885 a 1908.

Continuando con la subdivisión de cuenta, tenemos a “La Unión *Real* va un poco más allá de la personal, no sólo los Estados están unidos en la persona del mismo monarca, sino también ponen en común las relaciones exteriores e incluso puede ser que la defensa nacional y las finanzas.”<sup>105</sup> Esta forma de Estado tuvo su representación en Suecia y Noruega en el periodo de 1815 a 1905, en Austria y Hungría durante los años 1867 y 1918, en el caso de Islandia y Dinamarca de 1918 a 1924, o bien en los Países Bajos e Indonesia que mediante acuerdos de 1947 y 1994, funcionaron como tal.

Por otra parte la Confederación es abordada por el autor de la manera siguiente:

“La Confederación, por su parte, es una unión de Estados donde cada uno de ellos conserva su soberanía, pero existe algo más que una simple alianza, dado que hay una dieta o asamblea que se reúne periódicamente para tratar asuntos comunes previstos en el tratado que crea la organización confederal; cada Estado confederado tiene la libertad de retirarse de la confederación cuando así lo juzgue pertinente, así como de relacionarse internacionalmente con otros países”<sup>106</sup>

En el mundo se han gestado ejemplos de confederaciones, tales como la Confederación de los Estados Unidos de América del Norte de 1778 a 1887, también la Confederación Germánica de 1815 a 1866, la confederación Helvética de 1291 a 1798 y de 1815-1898, al igual que la República Centroamericana integrada por Honduras, Nicaragua y el Salvador.

---

<sup>103</sup> Op. Cit., p. 249.

<sup>104</sup> Ídem.

<sup>105</sup> Ídem., p. 250.

<sup>106</sup> Ídem.

Por lo que al Estado Federal se refiere, Fix-Zamudio, comenta que existen ciertos principios que pueden considerarse como fundamentales para su existencia, como a continuación se transcriben:

“I. dos ordenes jurídicos y gubernativos coexistentes. En todo Estado federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter Federal para todo el país, y otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el Estado federal. Los conflictos que surgen entre los ordenes jurídicos y las autoridades federales y locales se resuelven por una Corte Suprema; II. distribución de competencias por la Constitución. El acto fundador del Estado federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los estados, según ciertas técnicas que mucho tienen que ver con el origen y la naturaleza que la Federación tiene en cada país; III. autonomía. Cada Estado federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las prescripciones Constitución Federal; disfruta también cada miembro de la Federación de autonomía gubernativa, así como tiene su propios órganos de administración; esta autonomía no es absoluta, en casos de excepción cuando está en peligro el sistema federal, pueden intervenir los órganos centrales; IV. participación. Cada Estado federado debe contribuir a la voluntad nacional; dicha participación se percibe cuando menos en dos aspectos esenciales: cualquier reforma que se haga del reparto competencial o de estatuto autonómico de que goza un estado miembro tiene que hacerse de con su concurso; y en el Poder Legislativo de la Federación, usualmente integrado por dos Cámaras, en la cámara alta se consagra siempre la representación para los estados miembros.”<sup>107</sup>

Ahora bien, en un sentido muy diverso a lo que hasta ahora han manejado los autores que preceden, el profesor Enrique Sánchez Bringas, en su obra *Derecho Constitucional*, nos dice que sólo es posible distinguir las diversas formas estatales a partir de dos indicadores principales, el primero de ellos es el número de instancias de producción de normas generales, y el segundo es su ámbito territorial de aplicación.<sup>108</sup>

Afirma que las uniones y confederaciones no son formas de Estado, sino asociaciones de estados, toda vez que en ellas subsisten los órdenes normativos autónomos de cada uno de sus miembros, por lo que tampoco esta de acuerdo con la explicación que aporta al respecto Hans Kelsen, porque no es exacto que el factor determinante en la diferenciación entre el Estado Federal y el Estado Unitario sea el grado de concentración o descentralización de la producción normativa, ya que este sólo es el efecto de las diferencias estructurales.

---

<sup>107</sup> Op. Cit., pp. 254 y 255.

<sup>108</sup> SÁNCHEZ, Bringas Enrique, *Derecho Constitucional*, editorial Porrúa, México 2007, p. 298.

Todas estas formas de Estado soportan una importante carga ideológica que eleva el grado de dificultad para explicar su naturaleza jurídica, pues según su teoría, la mayor parte de los tratadistas identifican al Estado Unitario con los sistemas opresivos que caracterizaron a las Monarquías europeas de la Edad Media; mientras que al Sistema Federal lo identifican con los ideales de libertad de quienes fundaron Estados Unidos.

Sin embargo, se atreve a mencionar que ninguna de estas ideas tiene valor porque, según lo infiere, en ambas formas de organización estatal pueden desconcentrarse y presentarse la democracia y las libertades.

Por otro lado, en una forma muy singular de concebir las formas de Estado, encontramos a Isidre Molas, quien en su obra Derecho Constitucional, da pie al análisis de estas desde tres puntos de vista, *el primero* de ellos dirigido a las relaciones entre el poder político y el poder social, *el segundo* entre el poder como tal y el pueblo, y *el último* entre el poder y el territorio.

La primera clasificación la subdivide en cuatro subclases, la primera de ellas es el *Estado Totalitario*, el cual a su juicio, se trata de aquel en el que el Estado somete a su regulación la totalidad de la vida de los individuos de la sociedad y el sistema político absorbe todos los otros sistemas.

La segunda la llama *Estado Social o Intervencionista*, porque el Estado interviene regulando y modificando las relaciones sociales con el objetivo de alcanzar la igualdad de condiciones entre los miembros de la sociedad o de realizar prácticas correctoras de las mismas de carácter intuitivo.

A la tercera la denomina *Estado Liberal*, y es aquella donde la protección de la autonomía de la sociedad se encuentra en manos del sistema político, sin que interfiera en las relaciones privadas, cuando estas se basen en la autonomía individual.

Y la última, denominada *Anarquía*, en la que el Estado no existiría por cuanto desaparecería la coerción política, lo que permitiría que todas las funciones reguladoras del sistema político fuesen realizadas por los otros subsistemas sociales.

Siguiendo con el estudio de las formas de Estado propuestas por este autor, encontramos a aquella que se basa en las relaciones entre el poder político y el pueblo, a esta la subdivide en Democracia y Dictadura.

De la Democracia, apunta que es aquella en la que los gobernantes surgen de la elección popular a través de elecciones libres y periódicas por sufragio universal y se encuentran limitadas por la existencia del un ordenamiento jurídico y los derechos fundamentales del hombre.

Y de la Dictadura, que es aquella en la que los gobernantes no surgen de la elección popular, libre y periódica basada en el sufragio universal, no están limitados por los derechos fundamentales y no se actúa con sujeción al Derecho.

Finalmente llegamos al tercer punto de vista, que esta basado según la relación entre el poder y el territorio, y existen como en las anteriores una subclasificación pero esta vez en tres formas, el Estado Unitario, el Estado Compuesto y la Confederación de Estados.

Así las cosas, señala que el Estado Unitario es aquel que se encuentra basado en la existencia de un único orden político, común y general, que es aplicable para todo el territorio de la comunidad y de un orden jurídico unitario y uniforme.

Mientras que el Estado Compuesto o Estado Federal, es aquel que esta basado en la existencia de un orden político que integra dos niveles de gobierno sobre el mismo territorio y población, uno común y el otro particular de cada unidad política existente en un ámbito territorial más reducido. Existiendo por consiguiente un orden jurídico que en parte es común y uniforme y, en parte, es diferenciado.

Concluye con la Confederación de Estados, que es la unión de distintos órdenes políticos, dotados de autonomía cada uno de ellos en sus órganos y sus órdenes jurídicos propios, que mantienen en común algún órgano de enlace o decisión, en especial en política exterior o militar.

#### **1.2.4. Forma del Estado Mexicano.**

Sin preámbulos, diremos que la Forma de Estado Mexicano se define Federal, tal y como se desprende del texto contenido en el artículo 40 de la CPEUM., el cual se cita al tenor literal siguiente:

**“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación** establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Teóricamente, el Estado Federal mexicano se formó por Estados libres y soberanos, pero en la práctica, como señala el Maestro Ignacio Burgoa, la Federación fue resultado de la voluntad del pueblo, por lo que en la especie no se cumple con los requisitos primarios de esta forma de Estado<sup>109</sup>.

Sin embargo, implementado el Federalismo en México y muy a pesar de los diversos teóricos que lo critican, el Estado se encuentra integrado por treinta y un Estados y un Distrito Federal conforme a lo dispuesto por el artículo 43 de la CPEUM., vigente, el cual se cita a continuación:

---

<sup>109</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, 19ª edición, México 2007, pp. 456-463.



**“Artículo 43.** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”

Por otro lado, en el Estado Mexicano existen tres niveles de gobierno, el Federal, el Local y el Municipal, cada uno con división de poderes tripartita.

Los niveles Local y Municipal se encuentran subordinados a la soberanía de la Federación, teniendo autonomía para autodeterminarse en cuanto a su forma de organización y la elección de sus representantes vía elección popular, pero siempre que no contravengan a las leyes federales.

### **1.2.5. Concepto de Gobierno.**

A este punto atañe el estudio del concepto de gobierno, que representa la forma de organización y composición de los órganos responsables del ejercicio del poder del Estado.

Sin mayor introducción iniciaremos pues, con la cita del concepto de Gobierno que da Emilio Fernández en su obra *“Diccionario de Derecho Público”*, mismo que a continuación se transcribe:

“Es el órgano supremo de la jerarquía de la Administración del Estado que, ejerciendo poderes tutelares sobre las autarquías locales e institucionales, puede decirse que rige toda la vida administrativa de un país.”<sup>110</sup>

Esta acepción observa al Gobierno desde el punto de vista orgánico ubicado en un plano de supremacía jerárquica de la administración del Estado, lo cual significa que se concibe como el primer eslabón en la cadena del ejercicio del poder.

Según letras de este autor, en sus inicios la palabra “gobierno” se concebía como un todo, es decir como la concentración del poder ejecutivo, legislativo y judicial, pero poco a poco, se fueron separando los poderes, quedando únicamente la función ejecutiva y dentro de esta la administrativa, sin que para ello hubiera cambiado su nombre.

Para Emilio Fernández, el Gobierno se puede estudiar desde dos puntos de vista, el objetivo y el subjetivo, aduciendo del primero lo siguiente:

---

<sup>110</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p. 359.

“Desde el punto de vista objetivo – aspecto dinámico del gobierno –, aparece este como una actividad política, actividad de orden superior que concierne a la dirección suprema y general del Estado en su conjunto y en su unidad; la función gubernamental – dice Díez – trata de fijar las grandes directivas en la conducción política, de orientar a la Nación por un camino determinado: en este sentido Posada 1° ha definido como la parte del ordenamiento jurídico que disciplina la formación de la voluntad pública y su manifestación en el orden jurídico, a fin de integrar al pueblo con el Estado.”<sup>111</sup>

Este concepto está dirigido al estudio del Gobierno en lo concerniente al funcionamiento de los órganos que se encargan del ejercicio del poder del Estado.

En relación al punto de vista subjetivo, el autor en cita señala lo siguiente:

“Desde el punto de vista subjetivo – aspecto estático del gobierno aparato gubernamental –, es la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas; es el conjunto de órganos, agentes o representantes, por medio de los cuales actúa el Estado, persona moral o jurídica, cuya incapacidad natural de obrar suplen ellos (Dana Montaña); esta actividad corresponde al Poder ejecutivo, el que, además de la actividad administrativa, despliega también una actividad gubernamental.”<sup>112</sup>

De ello podemos destacar, que se concibe al Gobierno con una cierta tendencia estructural de la figura, es decir, al análisis del poder ejecutivo y de todos los órganos que lo conforman.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, texto extraído de su obra *“Derecho Constitucional Mexicano”*, da el siguiente concepto:

“...por gobierno se entiende el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de las diversas funciones en que este se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan.”<sup>113</sup>

En esta cita, se hace evidente que el maestro Burgoa incluye los aspectos subjetivo y objetivo, de los que habla Emilio Fernández, ya que al entender del tesisista, anuncia a los órganos que forman la estructura del Poder Ejecutivo y les determina funciones a través de las cuales el Estado ejerce su poder.

---

<sup>111</sup> Op. Cit.

<sup>112</sup> Ídem.

<sup>113</sup> BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México 2005, p. 467.

En esa misma obra el maestro Burgoa cita a Linares Quintana, quien en su libro *“Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”*, define la palabra Gobierno de la forma que continúa;

“El vocablo gobierno indica la acción y el efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir, y regir.”<sup>114</sup>

Atento a la cita anterior, encontramos que para este autor el Gobierno significa una actividad que deriva en imperativos de carácter potestativo o facultativo del ejercicio del poder del Estado.

Alfredo Constaín en relación con la figura que estamos estudiando, apunta: “...llámese gobierno al conjunto de órganos que en cada Estado ejerce las funciones de la soberanía, de acuerdo con las normas que establece la Constitución o Ley fundamental del Estado.”<sup>115</sup> Y refiere además, que en un sentido restrictivo, “...se da también el nombre de gobierno a la rama ejecutiva del poder público.”<sup>116</sup>

Para Harold Laski, texto extraído de la obra *“Manual de Derecho Constitucional”*, cuyo autor es Alberto Ricardo Dalla Via, el Gobierno se concibe de esta forma:

“Todas las instituciones han de actuar valiéndose de personas; por tanto, el Estado necesita un conjunto de hombres que ejerzan en su nombre la autoridad coercitiva suprema de que aquél dispone; y a ese conjunto de hombres es a lo que llamamos el gobierno de Estado”<sup>117</sup>

Destaca de esta definición, el hecho de entenderlo como el conjunto de personas físicas que ayudan a la consecución del fin primordial del Estado, que es el ejercicio de su soberanía, pues si bien es cierto que esta representado por personas, también lo es que este no tiene ese carácter en cuanto se habla de su totalidad.

Al mismo tenor, en párrafos posteriores, propone diversas definiciones sin que para ello cite sus fuentes, sin embargo por considerarse nutritivo para este trabajo de investigación, se citan tal cual de esta manera:

“1. Es la estructura que resulta de una especial relación en que se hallan los poderes del Estado. En este sentido, puede hablarse de “gobierno presidencialista”, “gobierno parlamentario” o “gobierno semiparlamentario”.

---

<sup>114</sup> BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México 2005, p. 466, cita 632 del texto.

<sup>115</sup> CONSTAÍN, Alfredo, *Elementos de Derecho Constitucional*, editorial Temis, tercera edición, aumentada, Bogota Colombia 1959, p. 281.

<sup>116</sup> Ídem.

<sup>117</sup> DALLA, Vía Ricardo, *Manual de Derecho Constitucional*, editorial Lexis Nexos, Buenos Aires Argentina 2004, p. 112.

2. Es el conjunto de instituciones que constituyen la forma de organización de un Estado. Cabe hablar de “gobiernos republicanos”, “gobiernos monárquicos” o “gobiernos aristocráticos”.
3. Denominación del Poder Ejecutivo del Estado o más concretamente del gabinete que rige en determinado momento. Así se usa la expresión “gobierno conservador”.<sup>118</sup>

Para culminar, el tesista considera que gobierno, “es el conjunto de órganos que se encargan de ejercer el poder público del Estado, a través de los mecanismos idóneos encaminados a dirigir la vida administrativa de un país.”

### 1.2.6. Formas de Gobierno.

Una vez examinados algunos de los conceptos de la palabra “Gobierno” y de lo que se puede entender por este, es imprescindible hacer una investigación de mayor alcance que nos permita determinar cuales son las formas de estructuración del Gobierno como el elemento primordial del Estado, el cual se destina a ejercer el poder público a través de los órganos que lo componen.

De esta forma y siguiendo un estudio más o menos lógico como el utilizado por el maestro Ignacio Burgoa en su libro *“Derecho Constitucional Mexicano”*, daremos inicio a la citación de diversos conceptos de las formas de Gobierno y continuaremos con el análisis de las teorías clásicas para explicarlas.

Así “...por ‘formas de gobierno’ se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones.”<sup>119</sup>

Que a su vez, según letras del maestro Burgoa, se dividen en orgánicas y funcionales, siendo las primeras la República y la Monarquía, y las segundas la Democracia, Aristocracia y Autocracia, todas susceptibles de subclasificarse y entrelazarse compatiblemente.

Por otro lado Herodoto, Platón, Aristóteles y Rousseau, coinciden en que las formas de Gobierno se dividen en Monarquía, Aristocracia y Democracia.

Haciéndose destacar Aristóteles, por clasificar a las formas de Gobierno en Puras e Impuras, donde las primeras se subdividen en las tres señaladas en el párrafo anterior, y las segundas en Tiranía, Oligarquía y Demagogia.

De esta clasificación aportada por Aristóteles, el maestro Burgoa señala que la Monarquía es “...el gobierno de un solo hombre dirigido hacia la consecución del *bien común* y a la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de sus elementos componentes.”<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Op. Cit., p. 112.

<sup>119</sup> BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México 2005, p. 466.

<sup>120</sup> Ídem.

Apuntando que a esta forma le corresponde una subdivisión, en la que se contempla a la *monarquía absoluta* y a la *monarquía limitada* o *constitucional*; siendo la primera aquella en la que el gobierno se sujeta al solo arbitrio de la figura del rey o del emperador, según sea el caso, sin supeditarse a algún orden jurídico preestablecido que no pueda cambiar reemplazar o suprimir. En este entendido, la *monarquía absoluta* contiene un único poder que ejerce las tres funciones esenciales del Estado; la función legislativa, la ejecutiva y la judicial, que desempeña a través de un órgano designado por él mismo para el ejercicio de esa función, y en ella rigen dos principios que en latín rezan del tenor literal siguiente: “...*quod principii placuit, legis habet vigores y legibus solutus...*”<sup>121</sup>, en esta forma de monarquía, se le concibe a la investidura y a la autoridad del monarca como algo que se adquiere por el poder y obra de Dios.

Por su parte, la *monarquía limitada* o *constitucional* se define como aquella en que la actuación pública del rey esta sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental, cuya creación no proviene de él mismo, sino de un poder constituyente del pueblo que se encuentra representada por una asamblea, la cual es emisora de ese ordenamiento.

Aquí, a diferencia de lo concebido en la monarquía absoluta, la investidura y la autoridad no se consideran causas de origen divino, y la función tripartita del Estado ya no radican en él, dejándole sólo la función ejecutiva, mientras que la legislativa y judicial son ejercidas por otros órganos distintos.

En otro orden de ideas tenemos a la Aristocracia que “...entraña el gobierno ejercido por los mejores hombres de la comunidad y tienen también como objetivo las mismas finalidades enunciadas...”<sup>122</sup>

Las finalidades a que este se refiere, son la consecución del *bien común* y la protección de los intereses generales de la comunidad y de todos y cada uno de sus elementos componentes.

Finalmente tenemos a la Democracia que según el pensamiento aristotélico “...es, conforme el concepto respectivo derivado de la vida política de las ciudades griegas, el gobierno emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos con la modalidad de que se debe perseguir el bienestar colectivo, esto es, la felicidad de todos los sectores integrantes de la población.”<sup>123</sup>

Para Isidre Mola, la democracia es “...el gobierno del pueblo, es decir, que todos los integrantes de una comunidad política participan igualmente en la adopción de las decisiones de la misma.”<sup>124</sup> Que es sin duda un concepto basado en la teoría Aristotélica.

Y asegura que a esta se le pueden dar diversos enfoques, uno de ellos es la *concepción procedimental* de la democracia, que “...la sitúa en el terreno del poder

---

<sup>121</sup> Op. Cit., p. 467.

<sup>122</sup> Ídem., p. 195.

<sup>123</sup> Ídem., p. 196.

<sup>124</sup> MOLAS, Isidre, *Derecho Constitucional*, editorial Tecnos S. A., Madrid 1998, p. 66.

político y se limita al conjunto de reglas que permiten que todos los miembros de la comunidad participen en la selección de los gobernantes”<sup>125</sup>

Otro punto de vista es el que se le da a través de una concepción sustancial de la democracia, que “...se entiende como aquel sistema social y político que está basado en el igualdad de condiciones del poder y de libertad de los miembros de la sociedad, no sólo para participar en la toma de decisiones políticas sino también en la vida de la comunidad.”<sup>126</sup>

Finalmente, este doctrinario realiza una clasificación del sistema democrático ya que según él, atendiendo a las relaciones entre los órganos constitucionales como lo son las Cámaras y el Gobierno o como los órganos Centrales del Estado, se pueden proponer dos modelos de sistema político democrático, el primero basado en la separación rígida de poderes, en los que no tienen cabida las relaciones intensas entre ellos, pues cada uno de ellos realiza la tarea constitucional encomendada de manera diferenciada: el poder de hacer las leyes y el poder de hacerlas ejecutar y de gobernar.

La propuesta número dos atiende a la separación flexible de los poderes o colaboración de poderes, en el cual los poderes separados mantienen relaciones entre ellos, que les conducen a depender unos de otros para el cumplimiento de sus funciones respectivas.

Es de resaltar que el primer modelo, según estas teorías da origen al sistema presidencial, el cual predomina en el continente Americano, mientras que el segundo ha dado forma al sistema parlamentario predominante en Europa.

Para el maestro Tena Ramírez, las formas de gobierno se dividen en Democracia, República y Representación, que son distintas a las dadas por los demás autores en tanto incluye a estas dos últimas. Por lo que respecta a la primera forma, podemos decir que es la forma de Gobierno en la cual existe plena participación de la sociedad para la toma de decisiones, y es una forma totalmente opuesta a la Monarquía.

La República definida por Tena Ramírez, se concibe como “...el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular.”<sup>127</sup>

Para nuestro autor en cita, la democracia también es vista con los ojos de Aristóteles, y la determina pura e impura, por lo que a juicio del tesista repetir la formación no es adecuado para la investigación.

Para concluir tenemos a la representación que se vincula directamente con la democracia, ya que en esta última el poder dimana del pueblo, y en la primera se representa como su nombre lo dice, a ese poder público a través de la elección popular de los funcionarios y de su máximo representante estatal.

---

<sup>125</sup> Op. Cit., p. 68.

<sup>126</sup> Ídem.

<sup>127</sup> TENA, Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, editorial Porrúa, México 2007, pp. 87 y 88.

### 1.2.7. Forma del Gobierno Mexicano.

De acuerdo con lo que hemos visto, podemos concluir que en nuestro país adoptamos la forma de gobierno de la República Representativa y Democrática, misma que tiene su fundamento en el artículo 40 de la CPEUM., el cual a la letra reza del tenor literal siguiente:

**“Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

La democracia que se implementa en México es una forma pura, pues según el texto del artículo 39 de nuestra ley fundamental, el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

**“Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

### 1.2.8. Competencia por Cuantía Menor en Materia Civil.

Para estudiar el tema de la cuantía en materia civil, primero es necesario realizar el análisis de lo que se entiende por competencia, ya que de ella deriva la primera y en general la propuesta de este trabajo de tesis.

Así tenemos que la competencia es “...aquella parte de la jurisdicción que compete en concreto a cada órgano jurisdiccional, según algunos criterios, a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los varios órganos ordinarios de la misma.”<sup>128</sup> Es decir, la competencia es una esfera menor de la jurisdicción, entendiéndose a ésta última como la facultad o poder que tiene el estado para juzgar o la “potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.”<sup>129</sup>

Ahora bien, para fijar la competencia en materia civil, el legislador propuso que se dividiera en cuatro rubros para que con ello se pudiera ayudar a determinar ante que juez debe presentarse una demanda atendiendo ya sea a la naturaleza del asunto, a

---

<sup>128</sup> ARELLANO, García Carlos, *Teoría General del Proceso*, editorial Porrúa, sexta edición, México 1997, p. 356.

<sup>129</sup> Ídem., p. 339.



la cuantía de la acción que se intente, al grado (llámese primera o segunda instancia) y/o al territorio en el que se deba promover.

Ello se encuentra regulado en el artículo 144 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal<sup>130</sup>, mismo que se cita a continuación:

**“Artículo 144.- La competencia de los tribunales se determinará por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.”** (Lo subrayado y resaltado es por el tesista).

De las clases de competencia que se señalan en el artículo antes citado, la cuantía configura una de las más importantes, pues además de constituir un control en la impartición de justicia, da impulso a su dinamismo y a su eficacia, ya que siendo un procedimiento que se sustancia oral, ahorra tiempo y gastos en los juicios que normalmente se llevarían un año.

La competencia por cuantía, como ya lo hemos señalado, lleva consigo un procedimiento que se regula en un título especial denominado Justicia de Paz, contenido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, del cual hablaremos más adelante para su mejor entendimiento.

#### **1.2.9. Justicia de Paz en el Distrito Federal (Breves comentarios acerca del procedimiento).**

La justificación de este punto en el trabajo de tesis, tiene sustento en la necesidad de entender cómo es que funciona en materia civil, el procedimiento destinado a asuntos de cuantía menor, temas que dan total sentido al análisis y propuesta de este trabajo de Tesis.

Así las cosas, comenzaremos diciendo que la Justicia de Paz en el Distrito Federal se encuentra a cargo de veintiocho juzgados de paz civil<sup>131</sup>, los cuales son determinados por la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común y son competentes para conocer de juicios contenciosos que versan acerca de la propiedad o demás derechos reales sobre bienes inmuebles ubicados dentro de su respectiva jurisdicción,

---

<sup>130</sup> Desde éste momento se abreviará con las siglas CPCDF.

<sup>131</sup> Juzgados de Paz Civil: Juez 2° Lic. Horacio Cruz Tenorio, Juez 3° Lic. Minerva Tania Martínez Cisneros, Juez 3° Lic. Minerva Tania Martínez Cisneros, Juez 3° Lic. Minerva Tania Martínez Cisneros, Juez 7° Lic. Roberto Martínez González, Juez 8° Lic. Aurelio Crespo Olvera, Juez 10° Lic. Gilberto Ramón Sánchez Silva, Juez 11° Lic. Tertuliano Francisco Clara García, Juez 12° Lic. Irene Isabel Licono Vargas, Juez 13° Lic. Gloria Ortiz Sánchez, Juez 15° Lic. Juan Ángel Lara Lara, Juez 16° Lic. María Esperanza Hernández Valero, Juez 17° Lic. Joel Martínez González, Juez 21° Lic. María Elena Arellano Castillo, Juez 22° Lic. Enrique Salgado Segura, Juez 27° Lic. Laura Patricia Hernández Ruiz, Juez 33° Lic. Alfredo Reyes Flores, Juez 36° Lic. Juan Bruno Ubiarco Maldonado, Juez 42° Lic. Joaquín Arana Vergara, Juez 44° Lic. Salvador Ramírez Rodríguez, Juez 46° Lic. María Teresa Rincón Anaya, Juez 50° Lic. María Antonieta Galván Carriles, Juez 54° Lic. Arturo González Cortes, Juez 57° Lic. Sofía Sara Andonegui Romo, Juez 58° Lic. María de Lourdes Rosas Vargas, Juez 63° Lic. Marco Antonio Crespo Dorado, Juez 66° Lic. Guillermo Álvarez Miranda, Juez 67° Lic. Jaime Guillén Palma, Juez 68° Lic. José Antonio Trejo Ballona.

cuando estos tienen un valor de hasta tres mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y en los demás negocios de jurisdicción contenciosa común o concurrente cuyo monto no exceda de mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cantidades que son actualizadas anualmente conforme a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual a la letra se transcribe como sigue:

“**Artículo 71.** Los Jueces de Paz del Distrito Federal, en materia Civil, conocerán:

I. De los juicios contenciosos que versen sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles, que tengan un valor hasta de sesenta mil pesos. En los demás negocios de jurisdicción contenciosa, común o concurrente, cuyo monto no exceda de veinte mil pesos. **Dichas cantidades se actualizarán en forma anualizada que deberá regir a partir del primero de enero de cada año, de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor que determine el Banco de México. Se exceptúan los interdictos, los asuntos de competencia de los Jueces de lo Familiar y los reservados a los Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;**

II. De las diligencias preliminares de consignación, con la misma limitación a que se refiere la fracción inmediata anterior, y

III. De la diligenciación de los exhortos y despacho de los demás asuntos que les encomienden las leyes.”

En relación a los asuntos que versan sobre materia familiar y de arrendamiento inmobiliario, según lo dispuesto por el Título Especial de Justicia de Paz Civil que se prevé en el CPCDF., son la excepción a esta determinación de competencia por cuantía, pues éstas quedan asignadas a los jueces de primera instancia de cada materia, es decir a los jueces de lo familiar y de arrendamiento inmobiliario respectivamente.

En este procedimiento la parte actora puede presentar o no su demanda por escrito, es decir no existe el requisito de formalidad, debiéndose acompañar de las pruebas pertinentes que acrediten la acción intentada. Ahora bien, en los casos en que aún presentadas dichas pruebas, llega a existir duda del valor de la cosa demandada o del interés del pleito, el juez, antes de expedirse la cita con el demandado, puede oír el dictamen de un perito que él mismo nombrará a costa de la parte actora con el fin de determinar si dicha duda es o no fundada.

Si en el acto del juicio, el demandado considera que el negocio no es de la competencia del juez de paz, aún cuando ya se haya realizado el peritaje que ordeno realizar, puede pedir que se declare su incompetencia por exceder la cuantía de los montos que año con año se actualizan.

Para aquellos casos en que el juez que esta conociendo del asunto, encuentre que este no es de su competencia en razón de haber excedido los límites de la cuantía o por pertenecer a un juez de otra jurisdicción o fuero, la ley le concede la facultad para que en cualquier estado del negocio, suspenda el procedimiento; suspensión que realizará de plano haciendo llegar los autos al que le corresponda.

En este tipo de procedimiento de justicia de paz plenaria, los jueces de paz conocen de acciones reales sobre bienes inmuebles, y de asuntos en los que al demandado se le pueda citar en un lugar comprendido dentro de su jurisdicción.

Cuando existe duda en cuanto a la determinación del territorio, la ley señala que será competente el juez de paz que haya prevenido primeramente, y en ningún caso se revisarán cuestiones relativas a la competencia de jurisdicción por aquel concepto.

Para aquellos casos en que se configura la hipótesis en que los jueces de paz conozcan indebidamente de asuntos que corresponden a otras jurisdicciones, el título de justicia de paz prevé que la parte agraviada puede interponer queja ante el Consejo de la Judicatura, a efecto de determinar una corrección disciplinaria en caso de ser procedente.

Por otro lado, en cuanto a los jueces de paz que reciben inhibitoria de otro juzgado promoviendo competencia en razón de la cuantía, y que creen debido sostener la suya, se establece que el mismo día que se hicieren sabedores de ello, lo deben comunicar así al competidor, remitiendo su expediente con el oficio inhibitorio sin necesidad de informe especial dirigido al Tribunal Superior.

Este tipo de asuntos son resueltos por el Magistrado instructor de la Sala Superior al que se encuentre adscrito el juez que recibe la inhibitoria, ello conforme a lo previsto en el artículo 6°, del título que estudiamos, en relación con el 166 del CPCDF.,<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> **Artículo 166.-** El que promueva la inhibitoria deberá hacerlo dentro del término de nueve días contados a partir del día siguiente al emplazamiento. Si el juez al que se le haga la solicitud de inhibitoria la estima procedente, sostendrá su competencia, y requerirá al juez que estime incompetente, para que dentro del término de tres días, remita testimonio de las actuaciones respectivas a la sala al que esté adscrito el juez requirente, comunicándoselo a éste quien remitirá sus autos originales al mismo superior.

Luego que el juez requerido reciba el oficio inhibitorio, dentro del término de tres días remitirá el testimonio de las actuaciones correspondientes al Superior señalado en el párrafo anterior, y podrá manifestarle a éste las razones por las que a su vez sostenga su competencia, o, si por lo contrario, estima procedente la inhibitoria, haciéndolo saber a las partes.

Recibidos por el Superior los autos originales y el testimonio de constancias, los pondrá a la vista de las partes para que éstas dentro del término de tres días ofrezcan pruebas y aleguen lo que a su interés convenga. Si las pruebas son de admitirse así lo decretará el tribunal y señalará fecha para audiencia indiferible que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes, en la que desahogará las pruebas y alegatos y dictará la resolución que corresponda.

En el caso de que las partes sólo aleguen y no ofrezcan pruebas, o las propuestas no se admitan, el tribunal las citará para oír resolución, la que se pronunciará y se hará la notificación a los interesados dentro del término improrrogable de ocho días.

Decidida la competencia, el tribunal lo comunicará a los jueces contendientes.

Si la inhibitoria se declara improcedente, el tribunal lo comunicará a ambos jueces.

debiendo decidir en una audiencia sobre la competencia que corresponde sin necesidad de realizarse otro trámite.

Dicha audiencia se celebra dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al recibo de los documentos, citando al Ministerio Público, sin que sea necesaria su asistencia para que se verifique la vista.

En otro orden de ideas, pasaremos a lo relacionado con los términos, mismos que son cortos a efecto de eficientar el procedimiento, verbigracia: tres días para que a solicitud de la actora se cite al demandado con el objeto de que ésta comparezca. Por lo que dicha cita es expedida y entregada al actuario, en presencia de la actora para que en ejercicio de sus funciones la entregue al demandado.

Los requisitos mínimos que debe contener la cita serán los siguientes:

1. Nombre del actor;
2. Lo que demande;
3. La causa de la demanda;
4. La hora que se señale para el juicio; y
5. La advertencia de que las pruebas se presentarán en la misma audiencia.

Estas citas se extienden en esqueletos impresos tomados de libros talonarios, de los cuales uno se agregará al expediente respectivo.

En los juzgados de paz se lleva un libro de registro en el que se asientan, por días y meses, el nombre de actores y demandados, así como el objeto de las demandas.

En cuanto al señalamiento del domicilio del demandado, de conformidad con el artículo 8° de este ordenamiento, se podrá hacer de la siguiente manera:

**“Artículo 8.-** La cita del emplazamiento se enviará al demandado por medio del secretario actuario del juzgado al lugar que el actor designe para ese fin y que podrá ser:

- I. La habitación del demandado, su despacho, su establecimiento mercantil o su taller;
  - II. El lugar en que trabaje u otro que frecuente y en que ha de creerse que se halle al llevarle la cita;
- ...”

Como se desprende del primer párrafo del artículo citado anteriormente el emplazamiento es realizado por un secretario actuario del juzgado, quien debe cerciorarse de que el demandado se encuentra en el lugar designado para hacerle entrega de la cita personalmente, si no se encuentra y el lugar fuere el señalado en la fracción I, después de cerciorarse de ese hecho, la cita es entregada a la persona de mayor confianza que encuentre, ahora bien, cuando no se encontrara al demandado y

el lugar fuere uno de los mencionados en la fracción II, no se deja la cita, debiendo expedir otra cuando lo promueva el actor.

En los casos en que no se conociera el lugar en el que el demandado vive o tiene el principal asiento de sus negocios, o cuando viviendo o trabajando en un lugar se negaren él o las personas requeridas a recibir el emplazamiento, la notificación se puede hacer en el lugar donde se encuentre. El recibo de ésta se firma por la persona a quien se hace la citación, y si no sabe o no puede firmar, lo hace a su ruego un testigo; si no quisiera firmar o presentar testigos que lo hagan, lo hace al efecto un testigo requerido por el notificador. Este testigo no puede negarse, ya que si lo hiciera se le impondría una multa de dos a cinco pesos.

En caso de ser solicitado, el actor puede acompañar al secretario actuario que lleva la cita para hacer las indicaciones que facilitaren su entrega.

El secretario actuario que entrega la cita, recoge en una libreta especial, recibo de ella, el cual, si no supiere o no pudiese firmar la persona que debiere hacerlo, será firmado a su nombre por alguna otra presente, asentándose en la libreta a quien se haya hecho la entrega y el motivo.

En cada juzgado debe haber el número necesario de libretas para que cada encargado de entregar citas pueda llevar una.

Cuando se trata de la citación de los peritos, testigos y, en general, testigos que no constituyan parte, esta se puede realizar por medio de correo, telégrafo, y aun teléfono siempre que el secretario se cerciore, previamente, de la exactitud de la dirección de la persona citada.

Por otro lado encontramos en este título de justicia de paz, un apartado denominado "Identidad de las partes", que se encarga de regular como su nombre lo dice, la identificación de las partes durante toda la diligencia o comparecencia ante el juez o el secretario.

Entre otras cosas, prevé que si por causa injustificada, el actor no se encuentra presente al momento de anunciar el despacho del negocio, y si se presentare la demandada, se impondrá a aquel una sanción pecuniaria que no será mayor de ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que se aplicará al demandado por vía de indemnización.

Si el demandado no se presenta a contestar la demanda, cuando sea llamado para tales efectos, y habiendo sido citado debidamente, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo y se continuará la audiencia, quedando a salvo su derecho para intervenir al momento en el que se presente según el estado en el que se encuentre el juicio, pero no se le admitirá prueba sobre ninguna excepción, si no demostrare el impedimento de caso fortuito o fuerza mayor que le impidiera presentarse a contestar la demanda.

Ahora bien, cuando ninguna de las partes se presenta al anunciarse el despacho, se tendrá por no expedida la cita y podrá expedirse de nuevo si el actor lo pidiere.

Cuando ambas partes concurren a la audiencia conforme a lo estipulado en el artículo 20 del título que nos encontramos analizando, se abre la audiencia y se observan las prevenciones que se enuncian como continúa;

**“Artículo 20.-...**

- I. Expondrán oralmente sus pretensiones por su orden, el actor su demanda y el demandado su contestación, y exhibirán los documentos y objetos que estimen conducentes a su defensa y presentarán a los testigos y peritos que pretendan sean oídos;
- II. Las partes pueden hacerse mutuamente las preguntas que quieran, interrogar a los testigos y peritos, y en general presentar todas las pruebas que se puedan rendir, desde luego;
- III. Todas las acciones y excepciones o defensas se harán valer en el acto mismo de la audiencia, sin sustanciar artículos o incidentes de previo pronunciamiento. Si de lo que expongan o aprueben las partes resultara demostrada la procedencia de una excepción dilatoria, el juez declarará así desde luego, y dará por terminada la audiencia. ...”

Una vez terminada la audiencia, el juez debe dictar sentencia, la cual es debe cumplir con los requisitos que el artículo 81 del CPCDF., señala al respecto y el cual se cita como sigue:

**“Artículo 81.-** Todas las resoluciones sean decretos de trámite, autos provisionales, definitivos o preparatorios o sentencias interlocutorias, deben ser claras, precisas y congruentes con las promociones de las partes, resolviendo sobre todo lo que éstas hayan pedido. Cuando el tribunal sea omiso en resolver todas las peticiones planteadas por el promovente, de oficio o a simple instancia verbal del interesado, deberá dar nueva cuenta y resolver las cuestiones omitidas dentro del día siguiente. Las sentencias definitivas también deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y las contestaciones y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando éstos hubieren sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos.”

En contra de las sentencias dictadas por los jueces de paz no se puede presentar recurso alguno, excepto el de responsabilidad.

Los jueces de paz tienen la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias, y para tal efecto, están facultados para dictar todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio son procedentes, sin que para ello contraríen las reglas contempladas en el artículo 24 del Título Especial de Justicia de Paz, el cual a la letra se transcribe como sigue:

#### **“Artículo 24.-...**

- I. Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el juez las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto.
- II. El condenado podrá proponer fianza de persona abonada para garantizar el pago, y el juez con audiencia de la parte que obtuvo, calificará la fianza según su arbitrio, y si la aceptará podrá conceder un término hasta de quince días para el cumplimiento y aún mayor tiempo si el que obtuvo estuviere conforme con ellas. Si vencido el plazo el condenado no hubiere cumplido, se procederá de plano contra el fiador, quien no gozará de beneficio alguno;
- III. Llegado el caso, el ejecutor, asociado de la parte que obtuvo y sirviendo de mandamiento en forma de sentencia, condenatoria, procederá el secuestro...”

El secuestro a que hace referencia la última fracción del artículo que precede en cita, es susceptible de recaer en toda clase de muebles, con excepción de los vestidos, muebles de uso común, e instrumentos y útiles de trabajo, en cuanto sean enteramente indispensables, a juicio del ejecutor, y de los sueldos y pensiones del Erario.

Sólo se puede dar el caso de embargo de sueldos y salarios cuando la deuda reclamada es por responsabilidad proveniente de delitos, graduándola al ejecutor, equitativamente, en atención al importe de los sueldos y a las necesidades del ejecutado y su familia.

Si al momento del embargo no se hallare el condenado en su habitación, despacho, taller, o establecimiento, la diligencia se puede practicar con la persona que se encontrare, y si no hubiere nadie, con un vecino y el gendarme del punto.

En caso necesario, previa orden especial y escrita del juez, se pueden practicar cateos y romper cerraduras en cuanto fuere indispensable para encontrar bienes bastantes. Si el secuestro recae en créditos o rentas, la ejecución consistirá en notificar al que deba de pagarlos para que este a su vez los entregue al juzgado luego que se venzan o sean exigibles. Cualquier fraude o acto malicioso para impedir la eficacia del secuestro, como anticipar el pago o aparecer despedido el empleado, o rescindido el contrato, se hará personal y directamente responsable el notificado y, en consecuencia, a él se le exigirá el pago de lo sentenciado, a reserva de que a su vez lo exija a la parte condenada.

El remate de los bienes muebles se hará en la forma que determina el artículo 598 del CPCDF., mismo que señala lo siguiente:



**“Artículo 598.-** Cuando los bienes, cuyo remate se haya decretado, fueran muebles, se observará lo siguiente:

- I. Se efectuará su venta siempre de contado, por medio de corredor o casa de comercio que expendan objetos o mercancías similares, haciéndole saber, para la busca de compradores el precio fijado por peritos o por convenio de las partes;
- II. Si pasados diez días de puestos a la venta no se hubiere logrado ésta, el Tribunal ordenará una rebaja del diez por ciento del valor fijado primitivamente, y, conforme a ella comunicará al corredor o casa de comercio el nuevo precio de venta, y así sucesivamente, cada diez días, hasta obtener la realización;
- III. Efectuada la venta, el corredor o casa de comercio entregará los bienes al comprador, otorgándosele la factura correspondiente, que firmará el ejecutado o el tribunal en su rebeldía;
- IV. Después de ordenada la venta, puede el ejecutante pedir la adjudicación de los bienes por el precio que tuvieren señalado al tiempo de su petición; eligiendo los que basten para cubrir su crédito, según lo sentenciado;
- V. Los gastos de corretaje o comisión serán de cuenta del deudor y se deducirán preferentemente del precio de venta que se obtenga;
- VI. En todo lo demás, se estará a las disposiciones de este artículo.”

Si se trata de bienes raíces, se anuncia el remate por medio de avisos que se fijan en los lugares de costumbre y en la puerta del juzgado, y se hará previa citación de los acreedores que resulten del certificado de gravámenes que sin causa de derechos expedirá el registro público de la propiedad. El avalúo se hará por cualquier clase de pruebas que el juez podrá allegar de oficio.

Si atendidas las circunstancias y la naturaleza de los bienes, el juez estima que pueden pignorararse los bienes antes de venderse, los mandará al Nacional Monte de Piedad y se pignorarán en la mayor suma posible, pero que no debe exceder de la necesaria para cubrir la cantidad a cuyo pago se haya condenado y los gastos de traslación. Si la cantidad prestada bastare para cubrir dichos gastos, se entregará el billete de empeño al ejecutado y, en caso contrario, el empeño se hará en el concepto de que el objeto salga a remate en la almoneda más próxima y el billete se retendrá en el juzgado hasta que el acreedor quede íntegramente pagado o hasta que los objetos pignorados se realicen, entregándose entonces al deudor la demasía que hubiere.

Los gastos de traslación serán pagados por el ejecutor, tomándose su importe de la cantidad prestada.

Todos los actos del ejecutor serán revisables, sea de oficio o a petición de parte, por el juez, quien podrá modificarlos o revocarlos según lo creyere justo.

Cuando la sentencia condena a entregar cosa determinada, para obtener su cumplimiento se podrán emplear los medios de apremio que autoriza el artículo 73 del CPCDF., el cual a la letra apunta lo siguiente:

**“Artículo 73.-** Los jueces, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear cualquiera de los siguientes medios de apremio que juzguen eficaz:

- I. La multa hasta por las cantidades a que se refiere el artículo 61, la cual podrá duplicarse en caso de reincidencia;
- II. El auxilio de la fuerza pública y la fractura de cerraduras si fuere necesario;
- III. El cateo por orden escrita;
- IV. El arresto hasta por treinta y seis horas.

Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente.”

Y si fuere necesario el cateo, se podrá autorizar previa orden especial y escrita, para que se rompan cerraduras en cuanto fuere posible, para encontrar la cosa.

Si aún así no se obtuviera la entrega de la cosa, el juez fijará la cantidad que como reparación se deba entregar a la parte que obtuvo, procediéndose a exigir su pago con arreglo a los artículos 24 a 31 del este Título especial.

Ahora bien, si la sentencia condena a un “*hacer*”, el juez señala al que fue condenado, un plazo prudente para el cumplimiento, y se estará en todo a lo que dispuso en el artículo 517 del CPCDF., el cual se cita a continuación:

**“Artículo 517.-** Si la sentencia condena a hacer alguna cosa, el juez señalará al que fue condenado a un plazo prudente para el cumplimiento, atendidas las circunstancias del hecho y de las personas.

Si pasado el plazo el obligado no cumpliera, se observarán las reglas siguientes:

- I. Si el hecho fuere personal del obligado y no pudiere prestarse por otro, se le compelerá empleando los medios de apremio más eficaces, sin perjuicio del derecho para exigirle la responsabilidad civil;
- II. Si el hecho pudiere prestarse por otro, el juez nombrará persona que lo ejecute a costa del obligado en el término que le fije;
- III. Si el hecho consiste en el otorgamiento de algún instrumento o la celebración de un acto jurídico, el juez lo ejecutará por el

obligado, expresándose en el documento que se otorgó en rebeldía.

Si el documento consiste en una escritura pública el juez previamente pondrá los autos a disposición del notario que designe la parte en cuyo favor se dictó la sentencia. Al devolver el notario el expediente haciendo saber que se encuentra preparada la escritura para su otorgamiento, el juez fijará el plazo en que deberá comparecer el obligado a firmarla, apercibido que de no hacerlo el propio juez la firmará según lo antes dispuesto.

En el caso que el arrendatario, en la contestación de la demanda, confiese o se allane a la misma, siempre y cuando esté y se mantenga al corriente en el pago de las rentas, el juez concederá un plazo de nueve meses para la desocupación del inmueble. Cuando la demanda se funde exclusivamente en el pago de rentas este beneficio será de seis meses, siempre y cuando exhiba las rentas adeudadas y se mantenga al corriente en el pago de las mismas.”

Si el hecho consiste en el otorgamiento de un contrato, o a la celebración de un acto jurídico, el juez ejecutará en rebeldía del condenado.

Cuando un tercero consideré perjudicado sus derechos al ejecutar la sentencia, este puede acudir al juez de paz, presentando las pruebas pertinentes, y el juez, con audiencia inmediata de las partes, resolverá si subsiste o no el secuestro o el acto de ejecución practicado, sin decidir sobre la propiedad de la cosa ni sobre otros hechos controvertidos.

Los incidentes que se susciten en ante los jueces de paz, se resuelven juntamente con la principal, a menos que por su naturaleza sea forzoso decidir las antes, o que se promuevan después de la sentencia; pero en ningún caso se formará artículo, sino que se decidirán de plano.

En la justicia de paz plenaria, la conexidad sólo es procedente en los casos en que los juicios se sigan ante el mismo juez de Paz, y se resolverán luego que se promuevan, sin necesidad de audiencia especial ni otra actuación. Y se prohíbe la práctica de promover acumulaciones de autos llevados ante juzgados de paz diferentes.

Las promociones de nulidad de actuaciones por falta o defecto de citación o notificación, deben ser desechadas de plano.

A los negocios de la competencia de los juzgados de paz, únicamente se le pueden aplicar las disposiciones del CPCDF., y de la Ley de Organización de Tribunales, en lo que fuere indispensable para complementar las disposiciones del título de justicia de paz y que no se opongán directa o indirectamente a estas.

Ante los jueces de paz no será necesaria la intervención de abogados ni se exigirá ritualidad alguna ni forma determinada en las promociones o alegaciones que se hagan.

Las audiencias que se celebren en el juzgado de paz serán públicas, y si cuando en la hora señalada para una audiencia no se termine el negocio o negocios anteriores, las personas citadas deben permanecer hasta que llegue su turno al asunto respectivo, siguiéndose rigurosamente para la vista de los negocios el orden que les corresponda según la lista del día, la cual se fijará en los tableros del juzgado desde la víspera.

Cuando es necesario esperar a una persona que hubiera llamado a la audiencia, o cuando se deba conceder tiempo a los peritos, para que examinen las cosas acerca de las que haya de emitir dictamen, u ocurriere algún otro caso que lo exija, a juicio del juez, se suspenderá la audiencia por un término prudente, no mayor de una hora, y si fuera enteramente indispensable, dispondrá el juez la continuación para el día siguiente, a mas tardar. La violación de este precepto amerita corrección disciplinaria, que impondrá el superior, y será anotada en el expediente que a cada funcionario judicial corresponda.

Para cada asunto se formará un breve expediente de los documentos relativos a él, y en todo caso, con el acta de la audiencia, en la que muy sucintamente se relataran los puntos principales y se asentará la sentencia así como lo relativo a la ejecución.

Bastará que las actas sean autorizadas por el juez y el secretario o los testigos de asistencia en su caso; pero los interesados tendrán el derecho de firmarlas también, pudiendo sacar copias de ellas, cuya exactitud certificará el secretario previo cotejo si así se pidiere.

El condenado que estuviere presente firmará en todo caso el acta a menos de no saber o estar físicamente impedido; si fuera posible se imprimirán sus huellas digitales.

En los asuntos de menos de trescientos pesos, no se requiere ni la formación de expedientes, bastando con asentar en el libro de gobierno el asunto de la demanda y la contestación que se diere, sucintamente relatada, y los puntos resolutivos de la sentencia con los preceptos legales que le sirvieron de fundamento.

Los documentos y objetos presentados por las partes, les serán devueltos al terminar la audiencia, tomándose razón.

Para la facilidad y rapidez en el despacho, las citas, órdenes, actas y demás documentos necesarios se extenderán en esqueletos impresos que tendrán los huecos que su objeto requiera, los cuales se llenarán haciendo constar un breve extracto, lo indispensable para la exactitud y precisión del documento.

Cuando por motivos especiales fuere necesario hacer constar más de lo que cupiere en el hueco correspondiente, se escribirá al reverso del documento, o en las hojas que se agregarán a él.

El Presidente del Tribunal Superior, y el Jefe del Departamento Central fijarán cada año, en el mes de diciembre, los modelos de los esqueletos que se hayan de emplear en el año siguiente, oyendo al efecto, a los jueces de paz, a los que convocarán a las

juntas que estimen necesarias, cuidarán de la impresión y distribución de los esqueletos en cantidades necesarias.

Los jueces de paz no son recusables, pero deben excusarse cuando estén impedidos, y en tal caso, el negocio pasará al siguiente juzgado en número. Si los jueces impedidos no se excusaren, a queja de parte el Consejo de la Judicatura impondrá la corrección disciplinaria correspondiente haciendo la anotación en el expediente del funcionario.

Como se puede observar, el procedimiento contemplado en el Título Especial de Justicia de Paz, es un régimen normativo que regula exclusivamente asuntos cuyo monto tiene un tope máximo que ayuda a determinar la competencia de los jueces de paz civil.

## CAPÍTULO II

### LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

#### 2.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

##### 2.1.1 Concepto de Administración Pública.

Una vez tratadas las bases del Derecho Administrativo, en cuanto se refiere a su concepción, la historia, su nacimiento, los conceptos de gobierno, las formas que existen, el concepto de Estado y sus formas, sólo nos queda tratar el tema que se señala en el título de este capítulo, iniciando para ello con el seguimiento del concepto de Administración Pública.

En tal virtud, es imprescindible resaltar que este concepto no es óbice de un sentido unívoco que pueda determinar su significado ya que si bien lo señala Roberto Báez Martínez, “La palabra administración deriva del Latín *administratio, onis*, que significa dirección, ejercicio o servicio”<sup>1</sup>; y a su vez, “...el verbo administrar proviene de *administrare*, que significa servir o cuidar; también se deriva de *administrare, ad-manustrahare*, que indica ‘traer a mano’.”<sup>2</sup>

Dado el concepto bipartito de Administración Pública, ahora nos daremos a la tarea de citar conceptos de esta como si se tratase de uno solo.

De esta guisa, tenemos que Emilio Fernández, dentro de su obra denominada *Diccionario de Derecho Público*, conceptualiza el estudio del concepto de Administración Pública desde el punto de vista subjetivo, que se entiende como un conjunto de entes u órganos que engloba una estructura que da vida a la Administración misma, llamando a esta forma Administración Estática.

Por otro lado, asegura que desde el punto de vista objetivo, se puede concebir como la actividad realizada por todos los entes y órganos que lo integran, y denomina a esta forma Administración Dinámica.

Tenemos a continuación al tratadista Miguel Acosta Romero, quien en su obra *Teoría General para el Derecho Administrativo*, define a la Administración Pública de la siguiente manera:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, y que tiene a su cargo toda la

---

<sup>1</sup> BÁEZ, Martínez Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, editorial Trillas, primera edición, México 1990, p. 27.

<sup>2</sup> Ídem.

actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue un interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”<sup>3</sup>

Por su parte Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo*, apunta que a la Administración Pública se puede concebir desde el punto de vista formal y material, teniendo al primero como “...el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales...”<sup>4</sup>

Y desde el punto de vista material según él, debe entenderse como “...la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”<sup>5</sup>.

Además, agrega que la Administración Pública desde el punto de vista formal, se identifica dentro del sistema constitucional, con el Poder Ejecutivo, en el que se encuentra depositada la soberanía del Estado, y culmina diciendo que la Administración Pública no tiene personalidad propia, sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del estado.

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales, texto extraído de su Glosario Jurídico Administrativo, de la Administración Pública en su definición nos dice que es:

“Acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y a resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado.”<sup>6</sup>

Así entendemos que la administración cuando es pública, se refiere estrictamente a una actividad de servicio de la sociedad y el funcionamiento de sus órganos.

Por último, citamos al teórico Jesús Moya Pérez, quien en su obra *Temas de Derecho Público* da continuidad a los puntos de vista bipartitos considerando que el concepto de Administración Pública se puede estudiar desde el punto de vista objetivo y subjetivo, tal y como se cita a continuación:

---

<sup>3</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, editorial Porrúa, México 2004, 17ª edición, p. 263.

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México 1997, 36ª edición, p. 119.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> MARTÍNEZ, Rafael, *Glosario Jurídico Administrativo*, Iure editores, Colección Glosarios Jurídicos Temáticos, 1ª. Serie, Volumen 4, primera edición, México 2004, p. 4.



“a) Objetivamente, la Administración Pública es una actividad completa del Estado, que abarca las tres funciones conocidas: la función legislativa, estableciendo normas de carácter general; aplicando estas disposiciones a un caso concreto, la función judicial y adoptando y ejecutando las medidas pertinentes para atender las necesidades de los ciudadanos, la función ejecutiva.

b) Subjetivamente, la Administración Pública es el sujeto de la actividad administrativa y como señala *Martín-Retortillo*, la Administración no es sino una parte del Estado mismo, aquella que no se identifica con el poder legislativo ni con el poder judicial atendiendo a la clásica trilogía de poderes que consagra Montesquieu.”

En tal virtud, el tesista concluye que la administración pública es esa parte de los órganos que componen el Estado y que cuentan con poder político, competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

### **2.1.2 Reseña Histórica y Antecedentes de la Administración Pública.**

Una vez que hemos estudiado el concepto de Administración Pública es indispensable para el curso de nuestra investigación continuar con la historia de esta y sus antecedentes históricos, ya que es una herramienta elemental para el mejor entendimiento del planteamiento de nuestro tema de Tesis.

Así las cosas, la Administración Pública como disciplina del Derecho Administrativo, tiene en muchos de los casos, antecedentes poco rebuscados, sin embargo es un principio fundamental en toda investigación la búsqueda exhaustiva de datos que enriquezcan su texto, por lo que en ese entendido, podemos dar libre paso al punto que nos ocupa señalando que según letras del maestro Miguel Acosta Romero, los antecedentes del Derecho Administrativo se ubican en Egipto, remontándonos a la época de Ramsés, donde existió un Manual de Jerarquía, o bien en China en el año 500 a.C., donde se ubica la existencia de un Manual de Organización y Gobierno, de igual manera sucede en Grecia y Roma donde se observan ya estructuras Administrativas simples. (De Roma ya hemos tratado en el Primer Capítulo).

Ello sin embargo, no es suficiente y complementaremos la investigación con lo que señala el Doctor Raymundo Amaro Guzmán en su libro titulado *“Introducción a la Administración Pública”*, ya que para él, la historia de la Administración Pública como tal, se comienza a gestarse en la Revolución Francesa de 1789, influyendo de manera directa y relevante en la vida política de ese país, constituyendo en Europa una construcción jurídica del Estado, pues si bien la Revolución Francesa implicó grandes cambios en los ordenamientos jurídicos de todo el mundo, tuvo como primer resultado el surgimiento del orden constitucional con la creación de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, donde efectivamente se injertaron nuevas perspectivas de las relaciones entre el hombre en su estatus de gobernado o particular, y la figura del Estado, donde el gobernado se veía protegido por dicho ordenamiento ante los actos que pudieran emitir los órganos de la Administración

Pública del Estado, este autor no toma en cuenta la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norte América, que en la historia se anticipó al movimiento francés y que también tuvo gran relevancia (de estos dos movimientos también hemos hablado con anterioridad).

Ahora bien, en un sentido más profundo de investigación encontramos a Omar Guerrero, quien en su obra *“Teoría de la Administración Pública”*, comenta que esta disciplina cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de la antigüedad académica, y apunta que su origen se remonta a principios del Siglo XVIII, “...cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.”<sup>7</sup>

Según letras de este autor, existen vestigios perdidos que dieron origen a la Administración Pública, tal es el caso de las *ciencias camerales* o ciencias de la administración del Estado absolutista, a lo que Omar Guerrero apunta que existía durante la edad media, una figura institucional denominada *Cámara*, que en sentido pleno se trataba de una tesorería al servicio del señor feudal, cuya actividad se limitaba únicamente a la realización de operaciones meramente financieras, la cual a partir del Siglo XVI, se transformaría conservando sólo el nombre y parte de su idea original, más adelante, en el año de 1731, Cristóbal Dithmar, de su estudio en la materia, señaló que “la ciencia que toma su nombre de la palabra Cámara (*Camera*) era, de acuerdo al idioma de la Edad Media, el lugar en el cual los ingresos del Reino eran guardados.”<sup>8</sup>

Al paso del tiempo, la palabra cámara cambiaría su significado y ahora se dirigiría a los ingresos financieros no como un fin en si mismo, sino que ahora se tomaría en cuenta su administración y uso, y dejó de ser concebida como una institución meramente fiscal.

Después de este cambio de imagen, en el Siglo XVII, el concepto de cámara fue cambiado por el de colegio (*Collegia*), pero sólo como sinónimo de aquella.

También podemos encontrar aportaciones hechas por los estudiosos de esta disciplina, como es el caso de Juan Joaquín Becher quien en 1668 dio un nuevo nombre a la organización administrativa que de los conceptos anteriores había nacido, y los dividió en cinco colegios para su ejercicio; los cuales fueron denominados “...Colegio Espiritual, Colegio Moral, Colegio Doctrinal, Colegio Civil y Colegio Vital.”<sup>9</sup> De los cuales, cada uno de ellos “...sería responsable del desarrollo, cuidado o vigilancia de actividades sociales relativas a la administración del culto, la disciplina ética de los súbditos, la educación, las ciencias y las artes, el patrimonio estatal y, finalmente, la salud y la seguridad de la población toda.”<sup>10</sup>

Para 1716, las ideas progresistas de Bernardo von Rohr, arrojaron una nueva tendencia en cuanto a la concepción de las cámaras, proponiendo un mecanismo de

---

<sup>7</sup> GUERRERO, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, editorial Harla, México 1986, primera edición, p. 2.

<sup>8</sup> Ídem., p. 3.

<sup>9</sup> Op. Cit.

<sup>10</sup> Ídem., pp. 3 y 4.

funcionamiento en el que sólo subsisten dos Colegios, uno dedicado a la obtención de ingresos y otro dedicado a los egresos, pero sólo los funcionarios del segundo Colegio serían llamados cameristas, los cuales atendían los asuntos relacionados o relativos a la cámara.

Durante el absolutismo en Alemania se consigue estructurar un proyecto de administración del Estado, en el que se dirigió la actividad administrativa a la consecución de fines no administrativos como la felicidad de los súbditos y el bienestar del mismo Estado.

A este proyecto se le llamó Cameralismo, que según nos dice Omar Guerrero, "...es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado Absolutista."<sup>11</sup>

El Cameralismo entonces, fue en su tiempo una tecnología administrativa, como lo señala nuestro autor, ya que se trataba "...de un conjunto de medios racionalizados que favorecieron la dominación de la sociedad por medio de la administración pública."<sup>12</sup>

Nacido el Cameralismo, trae aparejada una figura propia de este sistema de administración, el cual es llamado cameralista, que es aquella persona que posee conocimientos fundamentales y especiales acerca de todo o alguna parte de aquellas cosas que son necesarias y en las que pueden asistir el príncipe para mantener la buena dirección del Estado, esto es, "...un tipo de director que coadyuva a la buena conducción del Estado."<sup>13</sup>

Concluye Omar Guerrero, describiendo al cameralista como "...un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El cameralista es, desde 1727, un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Order."<sup>14</sup>

El sistema cameralista es una creación alemana que busca justificar los exitosos proyectos autonomistas de los principados, y en estos proyectos políticos los príncipes han contemplado la colaboración de consejeros, que eran las personas encargadas de redactar memorias dedicadas al análisis de la situación reinante en el Estado, las cuales tenían el carácter de secretas, y que sólo se develaban a los soberanos.

El ideólogo con mayor renombre como Consejero de Príncipe, fue Luís Von Seckendorff, quien vivió durante los años 1626 y 1692, quien destaco por haber escrito la célebre obra el "*Principado alemán*", que se trataba de un programa de

---

<sup>11</sup> Ídem. p. 4.

<sup>12</sup> Ídem. p. 5.

<sup>13</sup> Ídem. p. 6.

<sup>14</sup> Op. Cit.

acción estatal que sirvió de prototipo para los proyectos políticos contenidos en los libros escritos por los cameralistas durante el siglo XVIII.

Así, en esta época se da el carácter de público a los consejos, y autores como Puffendorf, Wolff y Thomasius aportan categorías del Cameralismo como la del bienestar, la felicidad y la teoría de los deberes del soberano, con base en las cuales se crearía la teoría del Estado del Bienestar, la cual esta basada en la creencia de que "...el aumento del poder del Estado, es posible por la vía del mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los súbditos. El Estado no puede prosperar si los súbditos no progresan en sus niveles de vida."<sup>15</sup>

Esta ciencia cameralista, según Omar Guerrero, es el antecedente de la ciencia de la Administración y a su vez de la Administración Pública.

Ahora bien, en el mundo moderno, el estudio de la Administración Pública debe realizarse, desde el particular punto de vista del Doctor Amaro, "...bajo un enfoque multidisciplinario y tomando en cuenta el perfil del Administrador Público adecuado a los requerimientos de cada nación en particular."<sup>16</sup> Pues asegura que la Administración Pública es lo más importante para el mundo contemporáneo, ya que hoy en día, de ella depende el buen funcionamiento de cualquier Estado, y ello es así toda vez que ha evolucionado de manera amplia en los países desarrollados permitiéndoles tener una proyección económica destacada, mientras que en el caso de los países subdesarrollados al haberse quedado estática produce una carencia de poder económico.

Muestra de esta teoría a juicio del tesista, es la que se da entre los Estados Unidos de América y México, ya que incluso México tiene mayor riqueza natural que la de Estados Unidos, y sin embargo la mala administración ha hecho que nuestro poder económico no prospere.

Eduardo García de Enterría, y Tomás-Ramón Fernández, destacan por sus aportaciones a esta rama del derecho, pero su análisis se encuentra mermado por la mayoría de los autores y pensadores que se dedican a esta rama del derecho público, pues creen que la Administración Pública es de reciente creación y la confunden con el Derecho Administrativo, sin embargo, nos es de utilidad para señalar la aparición de la Administración Pública en el mundo contemporáneo, del cual señalan que se ubica, no en la Revolución Francesa y la creación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sino en una parte de ella, pues durante la primera mitad del siglo pasado, la Administración Pública se identifica con el Poder Ejecutivo, y con la división de poderes en el marco constitucional. Ahora bien, en una nueva etapa de la vida del Derecho Administrativo, se concibe al nacimiento de la Administración Pública en el momento de la aparición de la Ley norteamericana de Procedimiento Administrativo de 1946, donde la división de poderes, fracciona y asigna la función Administrativa al Poder Ejecutivo exclusivamente.

---

<sup>15</sup> Ídem., p. 8.

<sup>16</sup> AMARO, Raymundo, *Introducción a la Administración Pública*, editorial McGraw-Hill, México 1993, segunda edición, p. 20.

Por último, en este estudio de la Administración Pública del Estado, tuvimos a bien encontrar al maestro Ricardo Uvalle Berrones, quien en su ensayo “La Teoría Administrativa en Marx”, explica una versión capitalista del tema que en este punto nos ocupa; el cual considera que se puede estudiar desde distintas posiciones conceptuales en torno al rol que juega en la sociedad.

Y nos comenta que “...el campo disciplinario de la administración pública se forma y desarrolla en el seno del pensamiento norteamericano, pero es en Europa donde se estructura y sistematiza por vez primera la ciencia de la Administración Pública.”<sup>17</sup>

### 2.1.3 Formas de Organización Administrativa.

Cuando nos referimos a las Formas de Organización Administrativo, tenemos estrictamente que relacionarlo con la actividad o funciones que desempeñan los órganos que dan vida al Poder Ejecutivo, sin embargo, no podemos dejar de lado que se trata de métodos y sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas que implican la consecución de propósitos comunes, tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y/o el aseguramiento de ideales democráticos que llevan implícita la adecuada participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Algunos autores como Miguel Acosta Romero define a las formas de organización administrativa como “...la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”<sup>18</sup>

Ahora bien, para su estudio y análisis las dividimos en Centralización, Desconcentración, Descentralización, Sociedades Mercantiles y Empresas Paraestatales.

Así la centralización, históricamente se le muestra como “...un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno.”<sup>19</sup>

En el modelo mexicano representa “una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> UVALLE, Berrones Ricardo [et al], *Administración y Política*, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, tercera época, número 6, segundo cuatrimestre, México 1983, p. 71.

<sup>18</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, editorial Porrúa, México 1999, 14ª edición actualizada, p. 277.

<sup>19</sup> Op. Cit., p. 281.

<sup>20</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, editorial Porrúa, México 1999, 14ª edición actualizada, p. 279.

De esta guisa, podemos entender que la centralización administrativa lleva intrínseca la unidad de los múltiples órganos que la integran, existiendo entre ellos un orden jerárquico de plena subordinación ante la figura del Ejecutivo.

Esta subordinación se repite en todos los niveles y en todos los órganos de la administración pública, ya que en su régimen interno sucede lo mismo, es decir existe una figura superior jerárquicamente y otras más que se le subordinan a él como este al titular del Ejecutivo.

Esta relación jerárquica que caracteriza a esta forma de organización administrativa, es un instrumento jurídico que funciona según la pirámide de Hans Kelsen, es decir desde la supremacía constitucional que da vida al Poder Ejecutivo, hasta las leyes, reglamentos, circulares, decretos y demás disposiciones que dan vida y regulan a los demás órganos que forman la Administración Pública.

Luego entonces, la Centralización Administrativa, consiste en la concepción de los órganos del Estado en un orden jerárquico que depende de la Administración Pública, la cual mantiene una unidad indispensable para realizar sus fines, en esta organización se crea un poder unitario que emana de la Administración Pública Federal.

A mayor abundamiento, el maestro Andrés Serra Rojas, en su libro *Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, define a la Centralización Administrativa de la siguiente manera:

“Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”<sup>21</sup>

Y como bien lo señala en párrafos posteriores, esta centralización supone que toda competencia pública ha de atribuírsele al Estado, sin que haya lugar a reconocer otra personalidad jurídica distinta a él.

Por lo que dicho así, la centralización administrativa, coordina y reúne facultades de carácter legal en una autoridad que figura como superior jerárquicamente hablando, tales como las que se le dan en exclusividad al Poder Ejecutivo, en específico al Presidente de la República, el cual se encarga de ejecutar las leyes federales a través de los órganos que conforman su estructura.

Por otro lado, el maestro Serra Rojas, determina que existen supuestos relacionados con los aspectos generales del Estado que la integran, y los cuales se relacionan de la siguiente manera:

---

<sup>21</sup> SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 15ª edición corregida y aumentada, México 1992, p. 509.

“1. El Estado es la persona jurídica total, titular de los derechos que se traducen en poderes públicos originarios y estos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia. La administración es el órgano rector de la vida administrativa con múltiples personalidades. El Gobierno es su órgano Director.

2. La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos. El régimen jurídico vigente es el que se encarga de fijar los caracteres de sus elementos.

3. *Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo.* La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República, titular del poder central, que asume el poder del Estado en su esfera de competencia. El artículo 89, fracciones VI, VII, VIII y IX de la Constitución, entrega el ejercicio de la fuerza pública al Presidente de la República, al decir en este sentido que es *el jefe nato del ejército y la armada.*

Todas las autoridades inferiores obran en su nombre por medio de instrucciones que no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales, que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica. En todo tiempo pueden las autoridades directivas modificar una situación creada por los órganos inferiores.

Aludimos al poder de mando y al poder de decisión, y no a los demás poderes como el de nombramiento y vigilancia, uso de la fuerza pública, porque en esas facultades se resumen todas las facultades del Estado.

4. *La existencia de un régimen jerárquico.* La organización centralizada es un conjunto de órganos que se agrupan de arriba a abajo, formando una estructura unitaria, que se logra merced a las determinaciones del poder central.”<sup>22</sup>

Cambiando de tema, entramos ahora al estudio de la Desconcentración Administrativa, acerca de la cual el maestro Acosta Romero, nos explica que “... es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación.”<sup>23</sup> Estas responsabilidades deben estar estrictamente preestablecidas en una ley.

Los organismos desconcentrados de la Administración Pública son “unidades administrativas” que forman parte de la Administración Pública en sus tres niveles, Federal, Estatal o Municipal, y de ellas tenemos como ejemplo a la Procuraduría

---

<sup>22</sup> Op. Cit., p. 511.

<sup>23</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, editorial Porrúa, México 1999, 14ª edición actualizada, p. 452.



Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a la Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Estas unidades administrativas son creadas por vía legislativa, como órganos auxiliares desconcentrados de la Administración Pública, dependientes del Ejecutivo o de alguna de sus Secretarías de Estado, a las cuales se les conceden facultades de decisión y ejecución limitadas, que les permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad en la solución de conflictos públicos determinados, además estos órganos cuentan con un presupuesto y autonomía en el manejo de sus recursos.

Cabe señalar que estos órganos desconcentrados están subordinados a un órgano superior como el Poder Ejecutivo Federal, o alguna Secretaría de Estado, ya que cuando hay que tomar decisiones importantes se requiere siempre de la aprobación del órgano del cual dependen.

Enrique Pérez de León, concibe a la Desconcentración como "...la transferencia que de ciertas competencias hace la administración pública a favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que continúan formando parte de la propia administración pública, aunque sí gozan de cierta autonomía."<sup>24</sup>

Ahora bien, por lo que hace a la Descentralización, esta se puede decir que crea personas jurídicas diferentes a la que originalmente le cedió facultades limitadas y como tal tuvo su origen y desarrollo en Francia, a través de la creación de una institución que denominaba establecimiento público descentralizado. Hoy en día podemos decir que es: "La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social..."<sup>25</sup>

Al respecto, el maestro Gabino Fraga, señala que existen tres formas de Descentralización Administrativa, la Descentralización por Servicio, la Descentralización por Colaboración y la Descentralización por Región. De la primera Enrique Pérez de León nos dice que es aquella a través de la cual "...es posible que personas integrantes del lugar sean las que se encarguen de realizar las actividades que han de reanudar en beneficio de los intereses locales, suponiéndose positiva su labor porque al estar dentro de la circunscripción territorial de que se trate, tendrán un conocimiento amplio de los problemas a resolver y buscarán los medios idóneos para el efecto;..."<sup>26</sup>

De la Descentralización por Colaboración, nos señala que "...por medio de esta forma de organización, el poder público se descarga de algunas de sus labores, otorgando

---

<sup>24</sup> PÉREZ, De León Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, editorial Porrúa, 10ª edición, México 1989, p. 178.

<sup>25</sup> DELGADILLO, Luís Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, sexta edición, México 2003, p. 92.

<sup>26</sup> PÉREZ, De León Enrique, *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*, editorial Porrúa, 10ª edición, México 1989, p. 185.



facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración.”<sup>27</sup>

Por último, tenemos que al Descentralización por Servicio, es aquella que “...atiende a la circunstancia de que por existir ciertos actos de orden técnico, debe encargarse el desarrollo de los mismos a órganos con conocimientos, preparación técnica y capacidad bastantes para el logro de una satisfactoria gestión.”<sup>28</sup>

Por otro lado, existen las Sociedades Mercantiles, como las llama el maestro Miguel Acosta Romero, que constituye una forma más de organización administrativa, y que son aquellas en las que el Estado es el único propietario tanto del capital como de los elementos de la empresa y en las que su intervención es tan grande, que puede afirmarse que la participación de los particulares resulta inoperante, o poco significativa en la sociedad.

En cuanto hace al régimen de participación económica del Estado en estas Sociedades Mercantiles, se dan diversos supuestos, siendo uno de ellos, cuando este, es accionista al 100%, en cuyo caso no participan de ninguna forma los particulares, un ejemplo claro de esta forma es el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., el cual, cabe señalar que debido al contenido de la Ley General de Sociedades Mercantiles, debe cumplir con un requisito mínimo de accionistas, por lo que al efecto el Estado daba generalmente una acción a cuatro funcionarios o dependencias gubernamentales.

Otro supuesto se presenta cuando el Estado es accionista de más del 75%, en cuyo caso ya existe participación particular, pero el Estado sigue teniendo mayoría de votos en la Asamblea.

De igual manera se supone otra forma de participación del Estado en las Sociedades Mercantiles, en la que este es accionista en un 51%, mientras que los particulares forman un 49%, sin embargo se mantiene mayoría en al Asamblea ya que aquellos que forman el capital privado sólo tienen derecho a nombrar a un Consejero y a un Comisario.

En el mismo orden de ideas tenemos otro supuesto cuando el Estado participa de un 25% a un 49%, en cuyo caso al momento de votar en asamblea esta por debajo de la participación de los particulares, y en este caso se intercambian los papeles y ahora el Estado sólo tiene derecho a un miembro del Consejo y un Comisario.

Cuando el Estado es accionista de menos del 25 %, sólo tiene derecho a voz y voto dentro de las Asambleas, recibe utilidades, y puede oponerse a las decisiones esta en el marco de la regulación legal que al efecto aplique para las Sociedades Mercantiles.

---

<sup>27</sup> Ídem., p. 186.

<sup>28</sup> Op. Cit.

Al mismo tenor, tenemos otro supuesto cuando derivado de la ley o de los estatutos sociales el Estado pueda tener voz y voto, o sólo voto en la Asamblea o en el Consejo General, sin ser accionista.

Finalmente diremos que las Sociedades Mercantiles de Estado cumplen funciones de prestación de servicios de carácter público o no, de administración de bienes del Estado, de producción de bienes, o fomenta nuevas ramas de actividad y conserva fuentes de trabajo de empresas en quiebra.

Su regulación funcional y organizacional esta contemplada en las leyes que regulan al Derecho Público y Privado, que en el caso primero y avocado a la legislación mexicana esta contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Y en cuanto al Derecho Privado, se regulan en la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley General de Instituciones de Seguro, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Código de Comercio, Ley de Navegación y Comercio Marítimo y el Código Civil.

Cuentan con un procedimiento de creación que se inicia con su constitución ante Notario Público, en el cual deberán concurrir con por lo menos dos socios, y un capital mínimo de \$ 50,000.00, deben contar con una denominación social, un objeto, estatutos, etc.

Para concluir este punto de formas de organización administrativa, tenemos a las Empresas Paraestatales o Empresas Públicas, que son medios de los que se vale el Estado para desarrollar actividades que no se pueden dejar en manos de la Administración Pública, ya que para su eficaz funcionamiento necesitan de cierta fluidez y libertad que caracteriza a la empresa privada.<sup>29</sup>

Esas empresas se encargan de la satisfacción de necesidades de carácter económico o comerciales, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio el cual es proporcionado por el Estado en su totalidad o parte mayoritaria.

A las empresas paraestatales también se les llama Empresas Públicas, en México, este tipo de empresas iniciaron su aparición con la creación el Banco de Avío, el cual fue constituido por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto número 1627, de fecha dieciséis de octubre de mil ochocientos treinta, que además público su reglamento y régimen de gobierno.

Así pues, esta Empresa se creo con la finalidad de fomentar la industria textil y otras de las que se carecía en ese entonces, y un rasgo importante de esta es el hecho de que su capital se integró con el 20% de los impuestos que produjo la importación de telas de algodón y el presidente de ese banco fue el Secretario de Relaciones

---

<sup>29</sup> Op. Cit., p. 188.

Exteriores de ese entonces, lamentablemente debido a los problemas económicos por los que atravesaba el país tuvo que ser liquidada pocos años después.

Actualmente existen cientos de entidades paraestatales registradas en una relación de la Administración Pública Federal, y que se encuentran sujetas al régimen de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.<sup>30</sup>

#### 2.1.4 De la Competencia Administrativa.

Tratar este tema es trascendental en tanto es necesario para suplementar los puntos que anteceden, y así también para mejorar el entendimiento del apartado subsecuente, toda vez que tanto la competencia como la jerarquía son los elementos componentes de la organización administrativa del Estado.

Así las cosas, abordamos el significado de la palabra competencia según lo contenido en el Diccionario de la Real Academia Española, quien la define como el “Conflicto entre dos o más poderes u órganos públicos acerca de la titularidad respectiva sobre una determinada atribución”.<sup>31</sup>

Ahora bien, por su parte, Emilio Fernández Vázquez, en su obra “*Diccionario de Derecho Público*”, de la competencia atendiendo al significado de esa palabra refiere que “...quiere decir aptitud, idoneidad.”<sup>32</sup>, mientras que aplicado al Derecho Administrativo se puede razonar como “...el complejo de facultades y poderes atribuido a un determinado órgano administrativo con relación a los demás, pues el fundamento de la competencia radica en la pluralidad de órganos que integran la Administración Pública y la distribución de las distintas funciones entre ellos.”<sup>33</sup>

Para José Cansi, la competencia es el “...conjunto de *atribuciones y potestades* de cada persona jurídica.”<sup>34</sup> Que es una especie de asignación de funciones entre los Órganos Administrativos, es decir, la potestad que se le concede a cada uno de esos Órganos con la finalidad de ejercer el poder público en beneficio del gobernado y del mismo Estado, considerándola íntimamente ligada al acto administrativo, ya que es uno de los elementos integrantes de este, y requisito para su emisión.

También podemos inferir que “...la competencia de un órgano administrativo es la esfera de atribuciones a él encomendadas por el ordenamiento jurídico, o sea, el conjunto de facultades y funciones que él puede ejercer.”<sup>35</sup>

Al mismo tenor tenemos al maestro Gabino Fraga, quien en su libro *Derecho Administrativo*, desarrolla dos tendencias que explican el origen de la competencia

---

<sup>30</sup> Revisar anexo uno de este trabajo de tesis.

<sup>31</sup> [http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=competencia](http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=competencia), 06 de febrero de 2009.

<sup>32</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p.112.

<sup>33</sup> Op. Cit.

<sup>34</sup> CANSI, José, *Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General*, editorial Depalma, segunda edición, Buenos Aires Argentina 1981, p. 261.

<sup>35</sup> Op. Cit.

administrativa, la primera de ellas es la que se basa en la delegación de facultades, la cual "...parte de la base de que en la Administración Pública, y de acuerdo con el régimen constitucional, el Presidente de la República constituye el órgano en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que él solo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de sus facultades a otros órganos que en esta forma obran en representación de aquél, manteniéndose, por lo mismo, la unidad de Poder Ejecutivo, que se presupone en el régimen constitucional."<sup>36</sup>

Esta tendencia se fundamenta en elementos que están tomados del derecho civil, ya que aplica la noción del mandato para explicar cómo es que el Jefe de Estado, siendo titular de todas las facultades administrativas, puede delegar parte de ellas a los órganos que integran la Administración Pública.

En otro tenor, se encuentra la segunda de las teorías o tendencias de las que habla el maestro Gabino Fraga, la cual tiene por nombre Teoría del Origen Legal de la Competencia, y sostiene que "...sólo por virtud de una ley se puede hacer la distribución de las facultades entre los órganos de la Administración."<sup>37</sup>

Esta teoría descansa en el principio de legalidad el cual está basado en que la actuación de la autoridad se encuentra sujeta a la determinación de facultades previa autorización contemplada en la ley, esto es; la ley determina a qué órgano de la administración pública le corresponde llevar a cabo tales o cuales actividades, así como los alcances de sus actos.

Vistos los dos criterios que expone el maestro Gabino Fraga, determinamos que el sistema que adopta nuestro país es el descrito en la Teoría del Origen Legal de la Competencia, toda vez que como podemos notar, en las diversas Leyes Orgánicas de la Administración Pública a cualquier nivel de Gobierno, se determinan claramente las funciones y el alcance de los actos de cada órgano integrante.

Ahora bien, en otro orden de ideas tenemos lo que se conoce como división de competencia entre órganos de la Administración Pública, que da pie a su clasificación en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas, y para ello desde el punto de vista de los órganos de la Administración se pueden separar en dos categorías; los que tienen carácter de autoridad, y los que tienen carácter de auxiliares.

El primer caso se actualiza "...Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y de ejecución..."<sup>38</sup>

Este tipo de órganos tienen, a consideración de este tratadista, carácter de autoridad, ya que en ellos se pueden concentrar singularmente las facultades de decisión y de

---

<sup>36</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 15ª edición, México 1973, p. 122.

<sup>37</sup> Ídem.

<sup>38</sup> Op. Cit., p. 126.

ejecución, o puede darse el caso en el que estas subsistan por separado en órganos distintos.

En el segundo supuesto encontramos a aquellas autoridades cuya competencia se restringe a un cierto tipo de facultades, verbigracia para el auxilio y preparación de elementos suficientes que ayuden a las autoridades a la toma de sus decisiones.

Estos órganos auxiliares a que hace referencia el maestro Fraga, pueden llevar a acabo el ejercicio de sus atribuciones de distintas maneras, es decir, en el caso de los nombrados “de preparación”, “...que son los que realizan todas las funciones necesarias de preparación técnica de los asuntos que los órganos de autoridad deben decidir.”<sup>39</sup>

O bien de los denominados agentes, “...que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios.”<sup>40</sup>

Concluyendo con lo aportado por este autor, entrega a las arcas de este trabajo de tesis, otra clasificación de competencia, cuyos rubros se dividen en los siguientes apartados; a) Por razón de territorio; b) Por razón de materia; y c) Por razón de grado.

El supuesto contenido en el inciso a), se basa en las “...facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla.”<sup>41</sup>, ejemplo de ello es lo sucedido en el caso de los Órganos Político-Administrativos conocidos como Delegaciones Políticas del Distrito Federal, dentro de las cuales el Delegado puede ejercer su poder de decisión y ejecución o competencia, dentro de una demarcación territorial determinada para ello.

El supuestos del inciso b) de la clasificación inmediata anterior, esta basada en “...la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas referidas a los distintos asuntos que son objeto de la Administración.”<sup>42</sup>, es decir, que aún y cuando ejercen su competencia territorial en un mismo espacio, las actividades y facultades que se les designan son diferentes para cada órgano.

Y finalmente tenemos el supuesto del inciso c), que se actualiza o “...tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto puede realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos planos.”<sup>43</sup> Es decir, se trata de la competencia jerarquizada, tal y como se puede observar en los juicios de nulidad en que se resuelven las controversias existentes por la emisión de un acto administrativo, del que inicialmente conoce y revisa una Sala Ordinaria, y que después se hace susceptible de revisión por la Sala Superior o segunda instancia, pues la naturaleza de la segunda es la de estar colocada un grado o en un nivel jerárquico más alto o más arriba a efecto de subsanar los errores en que la primera incurra.

---

<sup>39</sup> Ídem., p. 127.

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 15ª edición, México 1973, p. 128.

<sup>42</sup> Op. Cit.

<sup>43</sup> Ídem., p.128.

Por su parte Bartolomé A. Fiorini, en su obra *Derecho Administrativo, Tomo I*, nos da una clasificación tripartita de la competencia que contiene los siguientes rubros: Objetiva, Territorial, y Jerárquica.

De la primera señala lo siguiente:

“...la *objetiva*, es decir la que corresponde por la materia del contenido que se le imputa en la organización, en las distintas ramas que la integran;...”<sup>44</sup>.

De la segunda, lo que continúa:

“...la *territorial*, que se asienta en el ámbito geográfico donde actúa;...”<sup>45</sup>.

Y de la última, lo que a la letra se transcribe a continuación:

“...la *jerárquica* o funcional que es el grado que tiene en la línea existente pero dentro de la competencia objetiva o material...”<sup>46</sup>.

Ahora bien, el profesor Enrique Sayagués Laso, define a la competencia como “...la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos.”<sup>47</sup> Y así mismo determina tres elementos esenciales de la competencia, el territorio, la materia y los poderes jurídicos.

En cuanto al territorio, nos explica que se puede entender como “...el ámbito especial en que accionan las personas públicas y sus órganos.”<sup>48</sup> Mientras que de la materia comenta que “Cada persona pública tiene a su cargo determinadas actividades o tareas.”<sup>49</sup> Y de los poderes jurídicos nos dice que son las “...funciones jurídicas estatales (supra, nos 15s.), pueden ser poderes de legislación, de administración o jurisdiccionales, y aún potestad constituyente (supra, nos 16-21).”<sup>50</sup>

Otra perspectiva de la competencia es la que aporta Ramón Martín Mateo, pues destaca por designar cuatro características a la competencia, la primera de ellas es *La Obligación de su Ejercicio*, que consiste en que “...las funciones no se asignan

---

<sup>44</sup> FIORINI, Bartolomé A., *Derecho Administrativo Tomo I*, editorial Abeledo-Perrot, segunda edición actualizada, Buenos Aires 1995, p. 136.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Ídem.

<sup>47</sup> SAYAGUÉS, Laso Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo I*, editorial Martín Bianchi Altuna, Monte Video 1953, p. 191.

<sup>48</sup> Op.cit., p. 192.

<sup>49</sup> Ídem.

<sup>50</sup> Ídem. p. 195. (Las anotaciones *supra, nos 15s.*, y *supra, nos 16-21*, son referencias que se realizan para apoyarse de temas que han precedido en la obra que estamos citando, los cuales corresponden a esa numeración, es decir complementan la explicación remitiéndonos a datos precisos de las funciones jurídicas especiales y a las funciones estatales).

*simplemente para aumentar teóricamente el poder de los distintos órganos de la Administración, sino para que se cumplan;*<sup>51</sup>

La segunda característica es *La Asignación de Potestades*, que “*Junto con la distribución orgánica, la distribución de competencias (art. 11.2 LRJ-PAC), se asigna atendiendo a su relativa importancia, a centros decrecientes de poder.*”<sup>52</sup>

La tercera es aquella que sostiene que *Las Competencias son del Órgano y no de la Persona*, pues “*No cabe un derecho subjetivo del titular del órgano al ejercicio de la competencia, sino, a lo más, el planteamiento orgánico de un conflicto de atribuciones. Quien tiene competencias no es la persona física en cuanto tal, sino al órgano al cual se sirve.*”<sup>53</sup>

La última de ellas es *La Indisponibilidad*, que se constriñe al hecho de imposibilidad de la renuncia de sus facultades, ya que “*Las competencias son indisponibles por parte de sus titulares, es decir, no puede renunciarse a las competencia (sic).*”<sup>54</sup>

Sin embargo, estas características no son aplicables a nuestro sistema jurídico, pues estas teorías son ilustrativas del sistema jurídico Español.

Martín Mateo Ramón, por su parte, infiere como otros atores en que la competencia debe ser tripartita, integrada por las competencias territoriales, materiales y jerárquicas. Y explica que las competencias territoriales son “*...aquellas que limitan el ámbito de actuación de un órgano en función de determinadas parcelaciones del territorio.*”<sup>55</sup>

Mientras que de las competencias “*...desde una perspectiva material, las competencias pueden ser generales en cuanto que asignan funciones amplias, relativamente indeterminadas a un órgano.*”<sup>56</sup>

Ya de la competencia por jerarquía, señala que es “*...la asignación gradual de competencias de mayor o menor grado, según el orden de importancia de los órganos respectivos.*”<sup>57</sup>

Abundando sobre este tema podemos decir que la competencia es “*...la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el Derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo.*”<sup>58</sup> Que se explica como las obligaciones y facultades de ejercicio del poder que de manera legítima se le designan, es decir, se trata del conjunto de atribuciones que en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitución, los tratados, las leyes y los reglamentos.

---

<sup>51</sup> MARTÍN, Mateo Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, editorial Trivium, S. A., 19ª Edición, España 1998, p. 155.

<sup>52</sup> Ídem.

<sup>53</sup> Ídem. p. 156.

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Ídem. p. 158.

<sup>56</sup> Op. Cit., p. 159.

<sup>57</sup> Ídem.

<sup>58</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11ª edición, editorial Ciudad Argentina Hispania Libros, México 2006, p. 361.



Podemos decir que el concepto de competencia en Derecho público, es *análogo* al de capacidad en el Derecho privado, pero no idénticos. Se diferencian en que, mientras en el Derecho Privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el Derecho público la competencia es la excepción y la incompetencia la norma.

Para el maestro Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, la competencia es "...el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo."<sup>59</sup>

En relación con las características de la competencia, este autor nos explica que es obligatoria, toda vez que las funciones que se le atribuyen son para cumplirlas, así mismo se determina indisponible por parte del titular del órgano, ya que la competencia no puede renunciarse, ni ser objeto de contrato que comprometa su ejercicio.<sup>60</sup>

Al igual que otros autores, el anterior comprende una clasificación de la competencia, y para tal efecto la divide en razón de territorio, materia, y grado.

La primera consiste en limitar el "...ámbito de actuación del órgano en una determinada circunscripción territorial."<sup>61</sup> La segunda "...es consecuencia de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos,..."<sup>62</sup> Y la tercera "...tiene relación con el principio de jerarquía, ya que los asuntos administrativos serán resueltos en un nivel de graduación escalonada, correspondiéndole a órganos inferiores la atribución de decisión en primer grado para ciertos asuntos, y así sucesivamente en cada fase del procedimiento administrativo, hasta llegar a los órganos superiores a los que les corresponderá la decisión final."<sup>63</sup>

Y agrega además la competencia por cuantía, que se concibe como aquella que normalmente se divide entre órganos superiores e inferiores, reservando a los primeros el conocimiento de asuntos de mayor valor económico y a los de menor valor a los segundos.<sup>64</sup>

Por último citaremos a Enrique Silva Cimma, quien en su obra *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, actos, contratos y bienes*, considera que la competencia "...no es otra cosa que la aptitud o facultad de obrar de los diferentes órganos de la Administración."<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> DELGADILLO, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, 1er. curso, editorial Limusa Noriega Editores, México 1996, pp. 79 y 80.

<sup>60</sup> Ídem., p. 80.

<sup>61</sup> Ídem., p. 81.

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Op. Cit., p. 81.

<sup>64</sup> Ídem., pp. 81 y 82.

<sup>65</sup> SILVA, Cimma Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, actos, contratos y bienes*, editorial Jurídica de Chile, México 1995, p. 47.



Y para concluir, diré que la competencia se puede definir como el conjunto de funciones que le son designadas a un órgano de la Administración Pública del Estado mediante un ordenamiento jurídico, con el objeto de dar validez a sus actuaciones.

### 2.1.5 De la Jerarquía Administrativa.

Jerarquía proviene de la raíz “...*jer* – arquía, autoridad sagrada, que es de la iglesia...”<sup>66</sup>, ya que “...como institución crea un poder jurídico especial que se llama “poder jerárquico” el cual es ejercido por el “jerarca”, denominación que proviene del Derecho Canónico (*jer*-arca, que tiene la autoridad sagrada).”<sup>67</sup>

Según lo contenido en el Diccionario de la Real Academia Española, la jerarquía se trata del “Principio que, en el seno de un ordenamiento jurídico, impone la subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior.”<sup>68</sup>

Para algunos doctrinarios como es el caso de Ramón Martín Mateo, la jerarquía se entiende como “...la ordenación gradual y vertical de las competencias.”<sup>69</sup> Pues según esto tiene su origen en el ámbito del Derecho Canónico, ya que su significado es el de “gobierno de las cosas sagradas, regimiento de las cosas sacras...”<sup>70</sup>.

La jerarquía en la Administración pueda tener cabida, cuando exista un número considerable de órganos sobre los cuales pueda implementarse un orden escalonado de funciones y cometidos determinados por una ley para que con ello puedan asumir una postura de responsabilidad determinada por el ejercicio limitado del poder en razón de competencia por materia, grado, territorio y cuantía en algunos casos.

Lo anterior tiene como consecuencia directa el mantenimiento de la unidad de dirección en el sistema orgánico de la administración pública.

Enrique Sayagués Laso, por otro lado considera que la jerarquía es “...una relación jurídica administrativa interna, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la unión de todos ellos.”<sup>71</sup> Y la justifica teóricamente su concepto en la siguiente cita:

“La jerarquía constituye una relación *administrativa* porque existe únicamente en la administración, vinculando órganos y funcionarios que ejercen función administrativa. Es *jurídica* porque las normas que determinan la estructura de la administración, aunque internas, son normas de derecho (v. supra, n° 98). Vincula a *órganos y funcionarios*;

---

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p. 446.

<sup>67</sup> Ídem.

<sup>68</sup> [http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=jerarquía](http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=jerarquía), 19 de febrero de 2009.

<sup>69</sup> MARTÍN, Mateo Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, editorial Trivium, S. A., 19ª edición, España 1998, p. 159.

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> SAYAGUÉS, Laso Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo I*, editorial Martín Bianchi Altuna, Monte Video 1953, p. 215.

esto es consecuencia de que no todos los funcionarios ocupan cargos que tengan calidad de órgano (v. supra, p187, nota 2). Y determina una situación de *dependencia* frente al órgano jerarca de la administración, que tiene por objeto asegurar la *unidad de la acción administrativa*, la cual de otro modo resultaría gravemente comprometida.”<sup>72</sup>

De ello se desprende que la jerarquía permite la vigilancia de los órganos inferiores por los superiores, ya que la creación de los segundos es voluntad o necesidad de los primeros para el ejercicio del poder público, en cuyo caso deben por norma general encontrarse plenamente monitoreados para cuidar que su voluntad sea cumplida al pie de la letra.

Para Roberto Dormi, la jerarquía es “...el vínculo piramidal de la interrelación que guardan los órganos administrativos, en relación de subordinación, coordinación y supraordinación.”<sup>73</sup>

Es decir, la Administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a una misma cima. Las líneas jerárquicas son la sucesión de distintos órganos de la Administración unidos por la identidad de la materia, pero diferenciados por la competencia. Ya que el grado jerárquico es la situación o posición de cada órgano en una línea jerárquica.

Y es el procedimiento administrativo el que regula el desenvolvimiento de esos órganos de Administración en los asuntos de su competencia según sea el grado que ocupa en la escala jerárquica, y que además articula las técnicas de su revisión por vía de avocaciones, recursos, reclamos, y otras modalidades que le incorporan el conducto por el que transita la energía y el poder de la organización.

Otra acepción es la que nos da el profesor Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien en texto extraído de su obra *Elementos de Derecho Administrativo*, nos comenta que “...la jerarquía es un vínculo que liga a las unidades que integra toda organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, que les da estabilidad y cohesión.”<sup>74</sup>

Y señala que para la existencia de la jerarquía es necesaria la concurrencia de la competencia en material idéntica en relación con ciertos órganos que se encuentren subordinados en razón del grado, y de igual forma debe de prevalecer la voluntad del órgano superior por encima de la inferior, es decir poderes específicos que les den unidad.

Estos poderes son el poder de nombramiento, que “Consiste en la concentración de facultades para hacer la designación de los funcionarios o empleados de los órganos

---

<sup>72</sup> Ídem. p. 214.

<sup>73</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11ª edición, editorial Ciudad Argentina Hispania Libros, México 2006, p. 716.

<sup>74</sup> DELGADILLO, Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo, 1er. curso*, editorial Limusa Noriega editores, México 1996, p. 82.

inferiores.”<sup>75</sup> El poder de decisión, que se traduce como “...la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.”<sup>76</sup>

El poder de mando que no es mas que “...la facultad de los órganos superiores para dar ordenes o instrucciones a los inferiores, a través de oficios, circulares, acuerdos, etc. Este poder se ejerce a fin de fijar los lineamientos que se deben seguir para el ejercicio de las atribuciones.”<sup>77</sup>

El poder de vigilancia como “...la facultad que tienen los órganos superiores para fiscalizar la actuación de los inferiores.”<sup>78</sup> Asimismo se unen a estas consideraciones el poder disciplinario y el poder de revisión, siendo el primero aquel que “Consiste en la facultad del superior jerárquico para sancionar a los inferiores, por el quebrantamiento a las obligaciones que le impone la función pública.”<sup>79</sup>, y el segundo “...la facultad que tiene el superior para revisar los actos realizados por el inferior.”<sup>80</sup>

Finalmente, el poder para resolver conflictos de competencia, que se entiende como una facultad que tiene el superior jerárquico para resolver una controversia entre dos autoridades que se consideren competentes para conocer de un asunto en particular.

## **2.2 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

### **2.2.1 Organización Administrativa Federal.**

El objeto principal de este punto, es analizar la forma en la que se organiza la administración pública federal a la luz del marco legal vigente, y asimismo llevar a cabo el estudio de los órganos que lo integran con sus respectivas funciones y atribuciones.

Así las cosas, podemos señalar que a nivel Federal, la forma de organización administrativa se encuentra compuesta para la consecución de sus fines, por la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal ello de conformidad con el artículo 90 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>81</sup>, en relación con el artículo 1° párrafo I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>82</sup>, ambos ordenamientos vigentes.

---

<sup>75</sup> Ídem.

<sup>76</sup> Ídem.

<sup>77</sup> Ídem.

<sup>78</sup> Ídem., p. 83.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Ídem.

<sup>81</sup> De aquí en adelante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se abreviara de la siguiente manera “CPEUM”.

<sup>82</sup> De aquí en adelante esta Ley se abreviara de la siguiente manera “LOAPF”.

A su vez la Administración Pública Centralizada se integra para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, en Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de los cuales hablaremos más adelante.

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal, se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Ahora bien, una vez que hemos determinado de manera somera la organización administrativa del Estado mexicano en materia federal, debemos continuar con el estudio de cada uno de esos órganos que la estructuran, y en este entendido daremos inicio con la el análisis de la figura del Poder Ejecutivo Federal.

Dicho cargo es ocupado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos<sup>83</sup>, quien es el principal ejecutor de la actividad administrativa en nuestro país.



<sup>83</sup> El actual Presidente Constitucional es **Felipe Calderón Hinojosa**, nació el 18 de agosto de 1962 y es originario de Morelia, Michoacán. Es el último de cinco hermanos, hijo del matrimonio de Carmen Hinojosa de Calderón y Luís Calderón Vega (†), fundador, dirigente e historiador del Partido Acción Nacional (PAN). Es abogado por la Escuela Libre de Derecho, maestro en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y egresado de la Maestría en Administración Pública en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. En el Partido Acción Nacional, el Presidente Felipe Calderón se desempeñó como Secretario de Estudios (1987), Secretario Nacional Juvenil (1991), Secretario General (1993). Fue representante del PAN ante el Instituto Federal Electoral (1994 - 1995) y en 1995 fue candidato a gobernador del Estado de Michoacán. Para el periodo 1996-1999 fue electo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Durante su gestión el PAN vivió un periodo en el que se obtuvieron triunfos electorales significativos y se llevaron a cabo importantes acuerdos como la Reforma Electoral que dio paso a la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE). En su trayectoria legislativa, Felipe Calderón fue Representante a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1988-1991) y Diputado Federal en la LV Legislatura (1991-1994). En el año 2000, fue diputado federal de la LVIII Legislatura y designado Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (2000-2003), donde presentó iniciativas para la Elección Consecutiva de legisladores, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como del Reglamento para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información en la Cámara de Diputados. Durante el año 2002, fue Presidente de la Junta de Coordinación Política, donde impulsó la transparencia en el manejo de los recursos de la Cámara de Diputados. Por su liderazgo y desempeño legislativo, Felipe Calderón recibió un reconocimiento de la Cámara de Comercio México – Estados Unidos “NAFTA Congressional Leadership Award”, así como de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación “Águila CANACINTRA al mérito legislativo”. A nivel internacional, fue Vicepresidente de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA). Fue miembro de “Líderes Mundiales del Futuro”, del Foro Económico Mundial de 1997 a 2000. En su trayectoria profesional, Felipe Calderón ha trabajado en áreas de litigio civil (Despacho Goodrich, Riquelme & Asociados) y laboral (Multibanco Comermex). Además, ha escrito como editorialista en los principales periódicos de México. En el sector público, Felipe Calderón fue nombrado, a partir de marzo del año 2003, Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), banca de desarrollo encargada de otorgar financiamiento a estados y municipios, así como del fomento a la inversión en proyectos de infraestructura. En septiembre de 2003, fue nombrado por el entonces Presidente Vicente Fox como Secretario de Energía. Al frente del sector energético mexicano impulsó la modernización de las empresas públicas, como presidente del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de la Junta de Gobierno de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de la Junta de Gobierno de la Compañía Luz y Fuerza del Centro (L y F C). En 2005 fue electo candidato del PAN a la Presidencia de la República y el 2 de julio del año 2006 obtuvo la mayoría de los votos en una de las elecciones más competidas de la historia del

Éste debe ser electo directamente y cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 82 de la CPEUM., es decir; a) ser ciudadano mexicano; b) hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país por lo menos durante veinte años; c) tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; d) haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección (es de señalarse que la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia); y e) no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

También forman parte de los requisitos para ocupar el cargo de Presidente; f) no estar en servicio activo, en el caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; g) no ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Ahora bien, una vez que se llevó a cabo la elección popular y se ha ocupado la Presidencia, el desempeño de este cargo durara seis años sin opción a reelección, prohibición que se extiende a los Presidentes interinos, provisionales o substitutes, y tendrá conforme al contenido del artículo 89 de la CPEUM., facultades para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia; también puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho; remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Asimismo, puede nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado de la República; nombrar con las mismas limitantes a Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea Nacionales, Empleados Superiores de Hacienda y; a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes que correspondan.

También es competente para preservar la seguridad nacional en los términos previstos por la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada, y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; puede además, disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos en los términos previstos por la fracción IV del artículo 76, es decir, para dar seguridad interior a los estados integrantes de la Federación y disponiendo de la Guardia Nacional fuera de esos estados fijando la fuerza necesaria previo consentimiento del Senado de la República. Por otro lado el ejecutivo esta facultado para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley que emita el Congreso de la Unión y designar al Procurador General de la República con la ratificación del Senado.

---

país. El 01 de diciembre de 2006 tomó protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el periodo 2006-2012. (texto extraído de la página <http://www.presidencia.gob.mx/felipecalderon/> el 15/04/09).

De igual forma, es de su competencia dirigir la política exterior del Estado y celebrar tratados internacionales, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos sometiéndolos también a la aprobación del Senado.

Al mismo tiempo para la conducción de ésta política exterior, el Ejecutivo Federal, debe observar como principios normativos la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Puede además, convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión cuando lo acuerde la Comisión Permanente; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; puede también, conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley de la materia, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

Igualmente en los casos en que la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Ejecutivo puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y a los empleados superiores de Hacienda, y designar al Procurador General de la República con aprobación de la comisión permanente.

Por último, forman parte de sus facultades, el presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado, y por supuesto las demás que le determinen otros ordenamientos.

El Presidente de la República cuenta con unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que él mismo determina conforme al presupuesto que se le asigna (artículo 8° de la LOAPF., vigente).

Continuando con los órganos que integran la Administración Pública Centralizada, ubicamos a las Secretarías de Estado que son órganos que se dependen del Ejecutivo Federal, y cuya premisa básica es la de ayudar a éste en el ejercicio de sus atribuciones y en el despacho de los negocios de orden administrativo del Estado (artículo 2° en relación con el 26, ambos de la LOAPF., vigente).

Estas Secretarías son conforme a lo establecido por el artículo 26 de la LOAPF., vigente, las siguientes;

**“Artículo 26.-...**

Secretaría de Gobernación  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
Secretaría de la Defensa Nacional  
Secretaría de Marina  
Secretaría de Seguridad Pública  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Secretaría de Desarrollo Social  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
Secretaría de Energía  
Secretaría de Economía  
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación  
Secretaría de Comunicaciones y Transportes  
Secretaría de la Función Pública  
Secretaría de Educación Pública  
Secretaría de Salud  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
Secretaría de la Reforma Agraria  
Secretaría de Turismo...”

En general, al frente de cada una de estas Secretarías existe un Secretario de Estado que formula dentro del ámbito de su competencia y de manera pertinente, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República (artículo 12 de la LOAPF., vigente).

Cuando el Ejecutivo Federal expide reglamentos, decretos o acuerdos, el titular de cada Secretaría, según corresponda a la competencia y ámbito de aplicación de la Ley, debe firmarlos a efecto de darles validez y observancia (artículo 13 primer párrafo de la LOAPF vigente), cuando la ley, decreto o acuerdo son competencia de dos o más Secretarías, los ordenamientos, deben ser refrendados por cada titular, que en estricto sentido es un contrapeso medio entre las secretarías o bien entre el Presidente y las Secretarías de Estado, según sea el caso, más sin embargo, también se puede concebir como una simple revisión sin llegar a ser un verdadero contrapeso, pues a ello se antepone las razones obvias de la naturaleza de sus nombramientos.

Siguiendo la estructura de la administración pública federal en forma vertical, encontramos que a su vez cada Secretaría se auxilia de Subsecretarios, de un Oficial Mayor, de Directores, de Subdirectores, de Jefes y Subjefes de Departamento, de oficina, sección y mesa, y asimismo, de los demás funcionarios que se establecen en su reglamento interior y demás ordenamientos legales (artículo 14 primer párrafo de la L. O. A. P. F., vigente).

Es obligación de cada Secretaría, encargarse de la representación del Presidente de la República cuando este se encuentre involucrado en juicios de amparo, según corresponda a la distribución de competencias y resolver los recursos administrativos promovidos en contra de actos emitidos por sus secretarios en términos de lo dispuesto por los ordenamientos legales aplicables a cada caso (artículo 14 de la L. O. A. P. F., vigente).

En el mismo nivel jerárquico de las Secretarías de Estado, encontramos a los Departamentos Administrativos (artículo 10 de la L. O. A. P. F., vigente), a cuyo titular se le denomina Jefe de Departamento, y quien para el ejercicio de sus funciones se auxilia a su vez de Secretarios Generales, del Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección y Mesas conforme al contenido de su reglamento interior y demás funcionarios que determinen otras disposiciones legales.

Además de los funcionarios señalados en párrafos anteriores, cada Secretaría y Departamento Administrativo, cuenta con órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados, los cuales intervienen en la resolución de asuntos concernientes a su materia dentro de un ámbito territorial determinado (artículo 17 de la L. O. A. P. F., vigente).

Estas atribuciones, la manera en que son suplidos los titulares por ausencia, y otras reglas aplicables a la materia, son determinadas por un reglamento interior expedido por el Presidente de la República para cada Secretaría en concreto (artículo 18 de la L. O. A. P. F., vigente).

Cada titular de Secretaría y Departamento Administrativo, expide manuales de organización, procedimientos y servicios al público que consideran necesarios para su correcto funcionamiento. Como nota interesante cabe señalar que en especial los manuales de organización general deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en asuntos determinados hay concurrencia de Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, es facultad del Presidente de la República constituir comisiones intersectoriales transitorias o permanentes, que son presididas por los miembros que él designe, e incluso integrándose de las paraestatales si se diera el caso de asuntos que les competen (artículo 21 de la L. O. A. P. F., vigente).

Ahora bien, previo estudio de cada una de las Secretarías de Estado, diremos que la ley contempla en especial a la de Gobernación, pues esta tiene reservada de manera exclusiva, la facultad de refrendo de decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión (artículo 13 párrafo segundo de la L. O. A. P. F., vigente).

En otro orden de ideas y entrando de lleno al estudio de las facultades que a cada Secretaría de Estado le otorga la LOAPF., daremos cabida según el método de investigación que hemos venido utilizando, a conocer cuales son éstas.

Así las cosas, y atento al orden que guardan las Secretarías en el artículo 26 de la LOAPF., estudiaremos primeramente a la *Secretaría de Gobernación*<sup>84</sup>, a quien le



<sup>84</sup> El actual Secretario de Gobernación es **Fernando Francisco Gómez-Mont Urueta** Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo Nacional, del Consejo Nacional y de la Comisión Política del Partido Acción Nacional. Como Diputado Federal en 1991 ocupó la Presidencia de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados durante la LV Legislatura. Fue miembro de



corresponde presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo; Publicar leyes y decretos del Congreso de la Unión, de alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 Constitucional, el cual reza al tenor literal siguiente:

**“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.”

Lo mismo sucede con las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Luego entonces, en primer lugar tenemos a la Secretaría de Gobernación que está encargada de administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo; manejar el servicio nacional de identificación personal; tramitar lo relativo a la aplicación del artículo 33 de la CPEUM., es decir, a todos aquellos trámites necesarios para hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

También es competente para tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan, al Ejecutivo Federal, los artículos 96 en relación con el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 98 en lo que hace al nombramiento de Ministros interinos, y 100 en cuanto al nombramiento de uno de los siete consejeros que integran el Consejo de la Judicatura Federal, todos artículos Constitucionales.

Igualmente tiene facultades para tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República; además, interviene en los nombramientos, aprobaciones, designaciones,

---

la Comisión Federal Electoral y Representante durante varios años del Partido Acción Nacional ante el Instituto Federal Electoral. El Licenciado Gómez-Mont fue una pieza clave en el proceso de transición democrática pacífica de México a partir de la elección de 1988. Participó activamente en el proceso de sucesivas reformas electorales que fueron dotando al Sistema Institucional Mexicano de mayor certidumbre, como fue el establecimiento de la Credencial de Elector con Fotografía, la elaboración de un nuevo padrón electoral, la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros.

Ha participado como Legislador y asesor cercano en todos los procesos de Reforma Electoral entre 1988 y 1996. Fue también promotor de Reformas Constitucionales en materia de justicia, seguridad pública, y derechos humanos. Ha sido coautor de reformas a la legislación en materia penal, de seguridad pública y de responsabilidad de los servidores públicos. Participó así mismo en la formación de leyes en materia de inversión extranjera, propiedad industrial, competencia económica, minas, pesca y bosque. En el ámbito privado se ha desempeñado en los últimos años en el despacho Zinser Esponda y Gómez Mont. Fue nombrado Secretario de Gobernación el día 10 de noviembre de 2008 por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

destituciones, renunciaciones y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo; lleva el registro de autógrafos de los funcionarios federales, de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos.

Además es facultad de dicha Secretaría, la administración de las islas de jurisdicción federal, salvo aquellos casos en que la administración de éstas corresponda por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal. En estas islas rigen las leyes federales y los tratados.

Asimismo, su titular debe conducir la política interior que compete al Ejecutivo y que no se atribuya expresamente a otra dependencia; vigila el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dicta las medidas administrativas necesarias para tal efecto; conduce, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con las demás autoridades federales y locales.

Otras facultades de esta secretaría son la de rendir informaciones oficiales del Ejecutivo Federal; conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado; conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales; asimismo, fomentar el desarrollo político y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Del mismo modo, es competente para promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en términos de lo dispuesto por la Constitución y las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática; también está obligada a vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas; **debe** administrar el Archivo General de la Nación, vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público y ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia.

Incluso es competente para vigilar que las publicaciones impresas, las transmisiones de radio, de televisión y las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

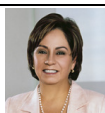
Le incumbe de igual manera regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas; compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público; conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos

de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.

Por otro lado, también es competente para formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos; fijar el calendario oficial; formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información; orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal; establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Contribuye también en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, para dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno; compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente con el objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos; y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En segundo lugar se encuentra la *Secretaría de Relaciones Exteriores*<sup>85</sup> que tiene facultades para promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; además, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas



85

La actual Secretaria de Relaciones Exteriores es la Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, **Patricia Espinosa Cantellano**. Realizó estudios de Posgrado en Derecho Internacional en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra, Suiza. Realizó su educación básica y media en el Colegio Alemán Alexander von Humboldt en la Ciudad de México y llevó a cabo estudios para perfeccionar el idioma alemán durante un año en Ahrensburg, Alemania. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano el 16 de septiembre de 1981. De 1982 a 1988 fue encargada de cuestiones económicas en la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra, Suiza. De 1989 a 1991 fue Coordinadora de Asesores del Subsecretario de Relaciones Exteriores. De 1991 a 1993 fue Directora de Organismos Internacionales. De febrero de 1993 a 1997 estuvo adscrita a la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York. Responsable de los temas relativos a la Tercera Comisión de la Asamblea General de la ONU: Narcotráfico, Derechos Humanos, Desarrollo Social, Adelanto de la Mujer y Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, entre otros temas sociales. Fue electa Presidenta de la Tercera Comisión durante el LI Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, cargo que desempeñó de septiembre de 1996 a septiembre de 1997. De 1997 a 1999 fue Directora General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, Coordinadora Nacional para el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de las Américas y la Cumbre América Latina y el Caribe- Unión Europea. Durante 1999, cuando México ejerció la Secretaría Pro-Témpore del Grupo de Río, tuvo la responsabilidad directa de coordinar los trabajos del mecanismo y de las negociaciones con la Unión Europea para preparar la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe - Unión Europea (Río de Janeiro, junio de 1999). Ascendida al rango de Embajadora en enero de 2000. Embajadora de México en Alemania de enero de 2001 a junio de 2002. Embajadora de México en Austria y Representante Permanente ante los Organismos Internacionales con sede en Viena desde junio de 2002.

corresponda, conduce la política exterior para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; dirige el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, vela en el extranjero por el buen nombre de México; imparte protección a los mexicanos; cobra derechos consulares y otros impuestos; ejerce funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes.

Adquiere, administra y conserva las propiedades de la Nación en el extranjero; también coadyuva con sus embajadas y consulados para la promoción comercial y turística del país; capacita a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

También forman parte de las facultades de esta secretaría la intervención en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales en las que el Gobierno mexicano forme parte; interviene en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; concede a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana.

Igualmente, puede obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de Recursos Naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos, llevar el registro de dichas operaciones e intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

Además guarda y usa de manera exclusiva el Gran Sello de la Nación; colecciona los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos; legaliza las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República; interviene, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y las demás que le atribuyan expresamente otras leyes y reglamentos.

Continuando con el orden del artículo 26 de la LOAPF., encontramos en tercera posición, a la *Secretaría de la Defensa Nacional*<sup>86</sup>, que es competente y tiene



<sup>86</sup> El actual Secretario de la Defensa Nacional es Guillermo Galván Galván, General de División Diplomado de Estado de Mayor. Nació en la Ciudad de México el 19 de enero de 1943. Tiene estudios de Maestría en Seguridad y Defensa Nacional en el Colegio de Defensa Nacional y es licenciado en Administración Militar de la Escuela Superior de Guerra. Fue Agregado de Defensa Militar y Aéreo en la Embajada de México en España con sede en Madrid, España.

facultades para organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; organizar y preparar el servicio militar nacional; organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados.

Igualmente ésta Secretaría tiene como facultades la de conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país, dirigir y asesorar la defensa civil; construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles, hospitales y demás establecimientos militares; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas, además de manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea.

También es atribución de la Secretaría de la Defensa Nacional, administrar la Justicia Militar; intervenir en los indultos de delitos del orden militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar; dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil.

Asimismo, es de su competencia adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; además forman parte de sus facultades, la de inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con el objeto de no incluir las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, y se encarga de vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

Por último, está facultada para intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; para intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; y así también para prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y los demás que le atribuyan expresamente otras leyes y reglamentos.

---

[Comandante en diversas zonas militares del país entre ellas la 5/a. del estado de Chihuahua, la 30/a de Tabasco, la 21/a. de Michoacán y la 17/a. de Querétaro. Se desarrolló como Subjefe Operativo del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Jefe del Centro Coordinador de Operaciones Aéreas del Estado Mayor de la Defensa Nacional y Jefe de la Sección Quinta del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Fue Director y Rector de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el Distrito Federal y Director de la Escuela Militar de Clases de las Armas en el estado de Puebla. Subsecretario de la Defensa Nacional, desde el 16 de marzo del 2004.](#)

Continuando con las Secretarías de Estado, encontramos a la *Secretaría de Marina*<sup>87</sup>, quien tiene como facultades la de organizar, administrar y preparar la Armada; manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada; ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; vigila las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva; ejerce la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

Además dirige la educación pública naval; ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; lleva a cabo la búsqueda, rescate, salvamento y auxilio en las zonas marinas mexicanas de conformidad con las normas nacionales e internacionales, en su caso, en coordinación con las demás autoridades competentes e inspecciona los servicios de la Armada; también está encargada de construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada; de establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de ésta.

Incluso ejecuta los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como la organización del archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas; interviene en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales; y en la administración de la justicia militar.

Constituye, mantiene y operar astilleros, diques, varaderos, dragas, unidades y establecimientos navales y aeronavales, para el cumplimiento de la misión de la



<sup>87</sup> El actual Secretario de Marina es **Mariano Francisco Saynez Mendoza**, quien ha ascendido desde Guardiamarina hasta Almirante CG DEM, habiendo desempeñado diversas Comisiones durante su trayectoria naval. Ha sido Comandante de las dos fuerzas navales, del Golfo y del Pacífico; Comandante de tres regiones navales y de tres zonas navales; Director Comandante del Centro de Estudios Superiores Navales y del Centro de Capacitación de la Armada; Agregado Naval en la Embajada de México ante el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña; Agregado Naval Adjunto en la Embajada de México ante el Gobierno de los Estados Unidos de América. Es Ingeniero Geógrafo, egresado de la Heroica Escuela Naval Militar, ha realizado estudios de Mando Naval, Estado Mayor y cursos de comportamiento humano en las organizaciones, de mando superior y seguridad nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales, así como el Curso Superior de Defensa Continental en el Colegio Interamericano de Defensa con sede en Washington, DC USA. Ha participado en diversos foros académicos en el Centro de Estudios Superiores Navales y en el Colegio de Defensa Nacional. Ha sido oficial, comandante en diversos buques de la Armada de México y comandante de flotilla en donde ha participado en varias operaciones de protección de instalaciones estratégicas, de mantenimiento del Estado de Derecho en la mar, de apoyo en desastres naturales y de combate al narcotráfico. Asimismo, ha sido jefe de la Sección Segunda y subjefe de la Sección Tercera del Estado Mayor de la Armada y Jefe del Estado Mayor de fuerza naval, de región y de zona naval. Desempeñó el cargo de subdirector general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).



Armada de México, además presta servicios en el ámbito de su competencia para que coadyuven al desarrollo marítimo nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables y en concordancia con las políticas y programas que para dicho desarrollo determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las demás dependencias que tengan relación con el mismo.

Emite opiniones con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino; organiza y presta los servicios de sanidad naval; programa, fomenta, desarrolla y ejecuta, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, los trabajos de investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, creando los institutos de investigación necesarios; integra el archivo de información oceanográfica nacional, y celebra acuerdos en el ámbito de su competencia con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras, en los términos de los tratados internacionales y conforme a la legislación vigente.

Por otro lado, Ejerce acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, asimismo coordina con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional; participa y lleva a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre; adquiere, diseña y fabrica armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales e interviene en la importación y exportación de éstos, cuando sean de uso exclusivo de la Secretaría de Marina-Armada de México.

Presta los servicios auxiliares que requiere la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal; interviene en el ámbito de su responsabilidad, en la protección y conservación del medio ambiente marino sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias; inspecciona, patrulla y lleva a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar las Áreas Naturales Protegidas en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con las disposiciones aplicables, así como las demás que le atribuyan expresamente otras leyes y reglamentos.

Seguido el orden del artículo 26 de la LOAPF., tenemos a *la Secretaría de Seguridad Pública*<sup>88</sup> que tiene competencia y está facultada para desarrollar las políticas de



<sup>88</sup> El actual Secretario de Seguridad Pública es **Genaro García Luna**, nacido el 10 de julio de 1968 en la Ciudad de México, es egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana, donde cursó los estudios de Ingeniero Mecánico. En el 2004 concluyó el Diplomado en Planeación Estratégica en la Facultad de Contabilidad y Administración de la Universidad Autónoma de México. A partir de 1989, y durante casi diez años, prestó sus servicios en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), participando como investigador de la Subdirección de Asuntos Extranjeros. En el mismo CISEN se incorporó a la Dirección de Protección como Subdirector, asumiendo funciones de coordinación y apoyo con entidades estatales y

seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal que comprende normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; asimismo, esta dentro de sus facultades la de proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las diversas dependencias que integran la Administración Pública Federal.

Asimismo, a dicha Secretaría, le compete presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente; proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.

También se encarga de fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales, y por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; además promueve y facilita la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones; atiende de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones; organiza, dirige, administra y supervisa a la Policía Federal Preventiva, y garantiza el desempeño honesto de su personal, además aplica su régimen disciplinario y proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva.

Otras facultades que la ley le confiere a esta Secretaría, es la de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal y preservar la libertad, el orden y la paz públicos; además es de su competencia el establecimiento de un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; elabora y difunde estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo; efectúa, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no

---

dependencias del sector público federal. De 1998 a finales del 2000, el Ing. García Luna se desempeñó como Coordinador General de Inteligencia para la Prevención, en la Policía Federal Preventiva; proyecto en el que participó, tanto en el diseño conceptual, como en la integración ejecutiva de las áreas. En el año 2000 fue nombrado Director General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, corporación transformada en la Agencia Federal de Investigación (AFI) por encargo del C. Presidente de la República, en noviembre del año 2001. Esta transformación del esquema policial, llevó a la AFI a obtener tres premios INNOVA, el Reconocimiento INNOVA 2005 por la práctica "Investigación de secuestro en Tiempo Real" y la certificación de 33 procesos bajo la norma ISO 9001:2000 en distintas áreas, situación poco imaginable para un cuerpo de policía. En 2003 fungió como Coordinador del Comité Técnico de la Policía Judicial y/o Ministerial de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, y fue Jefe de la Delegación Mexicana durante la 73a Asamblea General de la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL, ganando por unanimidad el cargo de Vocal Ejecutivo para el Continente Americano y Presidente del Subcomité de Información Estratégica, por el periodo 2004-2005, de la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL.. En febrero del 2006, el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República le otorgó el Reconocimiento por su invaluable Apoyo al Consejo durante el periodo 2005-2006. En diciembre de 2006 tomó posesión como Secretario de Seguridad Pública Federal, cargo que desempeña actualmente.



denunciados e incorpora esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

De igual forma organiza, dirige y organiza un servicio para la atención a las víctimas del delito y la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución; además, organiza, dirige y administra el servicio civil de carrera de la policía a su cargo; regula y autoriza la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordina con la Secretaría de la Defensa Nacional; otorga las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, y supervisa su funcionamiento.

Celebra convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, de igual forma establece acuerdos de colaboración con instituciones similares en los términos de los tratados internacionales, conforme a lo dispuesto por la legislación aplicable.

También colabora en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo solicitan otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal que sean competentes para conocer de la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; además esta dentro del ejercicio de sus facultades el de auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones.

Se encarga de la ejecución de las penas impuestas por delitos del orden federal y administra el sistema federal penitenciario; organiza y dirige las actividades de apoyo a liberados; participa conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional, es decir, de los adolescentes, el cual a la letra se cita como continúa:

**“Artículo 18.-**

...

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

...” (Lo resaltado y subrayado es por el tesista).

Finalmente, también forman parte de sus facultades, administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; promover la

celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, además de todas aquellas que le atribuyan expresamente las leyes y los reglamentos.

Prosiguiendo con el orden de estudio, encontramos a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*<sup>89</sup> que tiene como competencia y facultades, proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; además tiene a su cargo proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Estudia y formula los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; maneja la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; realiza o autoriza todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; planea, coordina, evalúa y vigila el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; ejerce las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; determina los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo compete a otra Secretaría.

Asimismo, establece y revisa los precios y tarifas de bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que



<sup>89</sup> El actual Secretario de Hacienda y Crédito Público es **Ernesto Arroyo Cordero**, Licenciado en Actuaría, egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde también realizó estudios de Maestría en Economía. Es Maestro en Economía por la Universidad de Pennsylvania, en la que además cursó estudios de Doctorado en Economía. Inicia su trayectoria en el Gobierno Federal como Director de Prospectiva Económica en la Dirección General de Análisis Económico y Sectorial de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y en la Comisión Reguladora de Energía de 1993 a 1994. Posteriormente, en el año 2003 encabezó la Dirección de Administración Integral de Riesgos en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y, a mediados del mismo año, fue nombrado Subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Energía. En diciembre de 2006 fue designado Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cargo que ocupó hasta enero de 2008. Fue nombrado por el Presidente Felipe Calderón como Secretario de Desarrollo Social, cargo que ocupó hasta el 9 de diciembre de 2009, fecha en la que fue designado Secretario de Hacienda y Crédito Público. Durante la campaña del Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República, fue Coordinador de Políticas Públicas, cargo que también ocupó dentro del equipo de transición. Fue Director General de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, institución encargada de prestar servicios de asesoría técnica en proyectos legislativos y políticas públicas a los integrantes del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados de 2000 a 2003. En el ramo académico ha sido profesor de Economía Internacional en la Universidad de Pennsylvania en Estados Unidos; de Economía y Estadística en el ITAM; y de Econometría en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y en la Universidad Panamericana.

correspondan; cobra impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en términos de la legislación aplicable, además vigila y asegura el cumplimiento de las disposiciones fiscales; organiza y dirige los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera; representa el interés de la Federación en controversias fiscales; proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Formula el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y los presenta a la consideración del Presidente de la República; también forma parte de sus facultades el normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la administración pública federal; lleva a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así también, preside las instancias de coordinación establecidas por el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados, formula la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal; coordina, conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, concertándolo con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Valida los indicadores estratégicos en términos de las disposiciones aplicables, fija los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación; opina, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal; vigila el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Y por último, ejerce el control presupuestal de los servicios personales y establece normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, además de todos aquellos que le atribuyan expresamente otras leyes y reglamentos.

Ahora bien, en lo que atañe a la *Secretaría de Desarrollo Social*<sup>90</sup>, ésta es competente para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; además proyecta y coordina, con la participación que corresponda



<sup>90</sup> El actual Secretario de Desarrollo Social es **Heriberto Félix Huerta**, Licenciado en Economía, egresado del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Fundador y propietario de varias empresas industriales, comerciales y de servicios; Vicepresidente nacional de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); presidente de CANACINTRA Culiacán; miembro del Consejo Sinaloense de Hombres de Negocios. Fue candidato a gobernador de Sinaloa 2004. Entre 1998-2003 fue Secretario de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Sinaloa.

a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; coordina las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control.

También elabora los programas regionales y especiales que le señala el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales; autoriza las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II del artículo 32 de la LOAPF., el cual a la letra se transcribe a continuación:

**“Artículo 32.-**

...

**II.-** Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional

...”

Es decir, autorizar las acciones e inversiones para proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, todo ello en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Además, le corresponde a dicha Secretaría, evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas en los términos que la ley prevea.

Por otro lado coordina, concreta y ejecuta programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales con la participación de los sectores social y privado; también proyecta la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia con la participación de los sectores social y privado.

Prevé a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regula, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades; elabora, apoya y ejecuta programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales con la participación de los diversos grupos sociales.

Promueve y prepara programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoya su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado; fomenta la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía; promueve y apoya mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

Asimismo promueve la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado; asegura la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales, además de todas aquellas que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

A la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*<sup>91</sup>, le compete fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; además esta facultado para formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia y en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades.

Corresponde también a esta Secretaría, administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la



<sup>91</sup> El actual Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales es **Juan Rafael Elvira Quesada**, nacido en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 11 de abril de 1958. Se graduó como Ingeniero Agrícola en la Facultad de Estudios Superiores, Campus Cuautitlan, perteneciente a la Universidad Nacional Autónoma de México; así mismo realizó estudios de Maestría en Ingeniería Agrícola – Mecanización Agrícola, en el Cranfield Institute of Technology, en Bedfordshire, Inglaterra. Se desempeñó como Presidente del Patronato del Parque Nacional “Barranca del Cupatitzio”, en el periodo abril de 1997 a julio de 1998. Fue Presidente Municipal en el H. Ayuntamiento de Uruapan, Michoacán, en el periodo enero de 1999 a diciembre de 2001. Además se desempeñó como Delegado de la PROFEPA en el estado de Michoacán en el periodo abril 2001 a septiembre de 2003. También, ocupó el cargo de Director General del Sector Primario y Recursos Naturales Renovables (SEMARNAT) de septiembre de 2003 a junio de 2004, y el de Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental de la SEMARNAT en el periodo junio de 2004 a junio de 2005. Finalmente a partir del 1 de Julio de 2005 se desempeña como Subprocurador de Inspección Industrial en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; incluso esta facultada para establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente, sobre los ecosistemas naturales, sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera, sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.

Igualmente es de su competencia la vigilancia y estimulación, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, del cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, pesca y demás materias de su competencia, y en su caso, imponer las sanciones procedentes.

Esta encargada también, de proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares; de organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales; de ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias.

De igual manera, es competente para promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales con la participación de los particulares; además evalúa y dictamina las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado; resuelve sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con incidencia ecológica; elabora, promueve y difunde las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte; fomenta y realiza programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Evalúa la calidad del ambiente, establece y promueve el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación, educación superior, las dependencias y entidades que correspondan; también desarrolla y promueve metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios

ambientales que éste presta; y coopera con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica.

Incluso está facultada para conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; promueve la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental; arregla o ajusta acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente; lleva el registro y cuida la conservación de los árboles históricos y notables del país; propone, y en su caso resuelve sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca, de conformidad con la legislación aplicable, y establece el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato.

Además le corresponde imponer, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento; dirige los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia; coordina, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales.

También estimula a que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promueve que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalece los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación.

Organiza, dirige y reglamenta los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley aplicable a la materia; administra, controla y reglamenta el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establece y vigila el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autoriza, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas, cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; además promueve y, en su caso, ejecuta y opera la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas.

Por otro lado le corresponde estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares; además esta facultada para regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial; manejar el sistema hidrológico del Valle de México; controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones; organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

De igual forma, es de su competencia ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales; intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.

Por último, esta Secretaría tiene facultades para participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente; otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; para diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Ahora bien, Por su parte, la *Secretaría de Energía*<sup>92</sup> le corresponde establecer y conducir la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con



<sup>92</sup> La actual Secretaria de Energía es **Georgina Kessel** quien cuenta con amplia experiencia en el sector público y particularmente en el sector energético. Entre otros puestos, al inicio de su carrera profesional laboró en Petróleos Mexicanos y ocupó la Dirección General de Análisis Económico Sectorial de la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. En 1994 fue designada como la primer presidente de la Comisión Reguladora de Energía. También fungió como Titular en la actual Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cargo de revisar los proyectos de inversión del sector público en general y, en particular, de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro. A partir del año 2002, ocupa la Dirección General de la Casa de Moneda de México. Georgina Kessel estudió la licenciatura en economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el doctorado en economía en la Universidad de Columbia en la ciudad de Nueva York. En el ámbito académico ha sido



prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia; además esta facultada para ejercer los derechos de la Nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; de minerales radioactivos; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Asimismo, le compete conducir y supervisar la actividad de las entidades paraestatales sectorizadas en la Secretaría; de igual forma esta facultada para programar la exploración, explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a las disposiciones aplicables; promover que la participación de los particulares en las actividades del sector sea en los términos de la legislación y de las disposiciones aplicables; además se encarga de llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.

De igual forma le atañe la planeación energética, la cual deberá atender a los criterios de soberanía, seguridad energética, al mejoramiento de la productividad energética, a la restitución de reservas de hidrocarburos, a la reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, a la mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, a la satisfacción de las necesidades energéticas básicas de la población, al ahorro de energía y a la mayor eficiencia de su producción y uso, al fortalecimiento de las entidades públicas del sector energético como organismos públicos, al apoyo a la investigación y el desarrollo tecnológico nacional en materia energética.

Otras de sus facultades son, la integración del Consejo Nacional de Energía y expedición de las reglas de funcionamiento para realizar tareas de planeación energética.

Dicho Consejo, propone a la Secretaría de Energía criterios y elementos de política energética y apoya en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazo. Es presidido por el titular de la Secretaría de Energía, y lo conforman los subsecretarios, el oficial mayor de dicha dependencia, los titulares de los órganos desconcentrados, organismos descentralizados del sector y de la Comisión Nacional del Agua.

Además, cuenta con un Foro Consultivo, en el que participan, según los temas a considerar, representantes de los poderes legislativos a nivel federal y estatal, de autoridades locales, de instituciones públicas de educación superior e investigación científica y de los sectores social y privado, y contribuye al desempeño de las tareas de planeación que competen al Consejo y promueve la participación ciudadana.

---

[catedrática e investigadora en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. En este ámbito realizó diversas investigaciones relacionadas con el sector energético y otras ramas de la economía.](#)

Este Consejo Nacional de Energía envía al congreso, en el mes de febrero de cada año, la Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de quince años, el cual se ratifica en un plazo máximo de 30 días hábiles.

Continuando con las facultades de la Secretaría, esta también otorga, y en su caso, cancela, permisos y autorizaciones en materia energética, conforme a las disposiciones aplicables; otorga, rehúsa, modifica, revoca y, en su caso, cancela asignaciones para exploración y explotación de hidrocarburos tomando en consideración los dictámenes técnicos que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos; además le corresponde aprobar los principales proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos que elabore Petróleos Mexicanos con base en los lineamientos de la política energética y con apoyo en los dictámenes técnicos que emita la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

También promueve el ahorro de energía, regula y, en su caso, expide normas oficiales mexicanas sobre eficiencia energética; realiza y apoya estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados; regula y promueve el desarrollo y uso de fuentes de energía alternas a los hidrocarburos, y promueve los estímulos correspondientes; regula y en su caso expide normas oficiales mexicanas sobre producción, comercialización, compraventa, condiciones de calidad, suministro de energía y demás aspectos que promuevan la modernización, eficiencia y desarrollo del sector, y controla y vigila su debido cumplimiento.

Regula y en su caso expide, normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos y además controla y vigila su debido cumplimiento; lleva el catastro petrolero; establece la regulación en materia de asignación de áreas para la exploración y explotación petrolera y de permisos de reconocimientos y exploración superficial supervisando su debido cumplimiento.

De igual forma, es de su competencia proponer al titular del Ejecutivo Federal el establecimiento de zonas de reservas petroleras; proponer al Titular del Ejecutivo Federal la plataforma anual de producción de petróleo y de gas de Petróleos Mexicanos, con base en las reservas probadas y los recursos disponibles, dando prioridad a la seguridad energética del país en el marco de la Estrategia Nacional de Energía; también establece la política de restitución de reservas de hidrocarburos; regula y, en su caso, expide Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad industrial del sector de hidrocarburos y supervisa su debido cumplimiento.

Registra y da a conocer, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, las reservas de hidrocarburos, conforme a los estudios de evaluación y de cuantificación, así como a las certificaciones correspondientes; requiere la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a los órganos desconcentrados, organismos descentralizados y empresas del sector y, en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refiere la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; ordena la

realización de visitas de inspección a las instalaciones de los órganos, organismos y empresas del sector, y, en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refiere la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Finalmente esta Secretaría también tiene facultades para participar en foros internacionales respecto de las materias de su competencia con la intervención que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, y propone a ésta la celebración de convenios y tratados internacionales en tales materias; participa en la concertación y el seguimiento de la ejecución de los acuerdos internacionales en materia de explotación de yacimientos transfronterizos de hidrocarburos de los que el Estado mexicano sea parte; inicia, tramita y resuelve procedimientos administrativos, impone las sanciones correspondientes, en términos de las disposiciones aplicables, y los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Ahora bien, continuando con las Secretarías de Estado conforme a lo establecido en el artículo 26 de la LOAPF., hemos llegado al estudio de la Secretaría de Economía<sup>93</sup>, que tiene por competencia y facultades, la formulación y conducción de las políticas generales de la industria, comercio exterior e interior, abasto y precios del país con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal; la regulación, promoción y vigilancia de la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; asimismo, establece la Política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros en coordinación con las dependencias competentes y fomenta en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.



<sup>93</sup> El actual Secretario de Economía es **Gerardo Ruiz Mateos**, nacido el 22 de enero de 1965. Es Ingeniero Industrial y de Sistemas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y cuenta con una especialidad en Economía y Finanzas. Además, cuenta con un Diplomado en Formación Social impartido por la Unión Social de Empresarios de México, así como con un Curso en Alta Dirección por el IPADE. Desde el año de 1989, el Ing. Ruiz Mateos se desempeñó como Director General de la compañía Automotive Moulding de México hoy Linde Pullman México, donde manejó la estrategia de crecimiento montado en un modelo de empresa social altamente participativa. Entre las actividades que ha desempeñado en el sector público y social, destaca su experiencia como Presidente de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural en el Estado de México en 1995 y su pertenencia al consejo de la Unión Social de Empresarios de 1996 al 2000, en donde fungió como Presidente en el año 2000. Es miembro del Partido Acción Nacional desde 1995 y fue miembro del Comité Ejecutivo Nacional del 2002 al 2005 y Presidente de la Comisión de Vigilancia del Consejo Nacional durante 2001 y 2002. También se desempeñó como Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de 1996 a 1998. De Diciembre de 2005 a Julio de 2006 fue Coordinador de Administración y Finanzas de la Campaña del Lic. Felipe Calderón a la Presidencia de la República. Una vez declarado Presidente Electo el Lic. Felipe Calderón, se desempeñó como Coordinador Técnico de la transición. Presidente Felipe Calderón Hinojosa nombró al Ing. Gerardo Ruiz Mateos Coordinador de Gabinetes y Proyectos Especiales de la Oficina de la Presidencia de la República, cuyas funciones son las de coordinar las acciones de los diferentes gabinetes para cumplir en tiempo y forma los objetivos planteados por el ejecutivo federal; coordinar las acciones relacionadas con la agenda estratégica, para alinear las políticas públicas y el PND a un proyecto de largo alcance con miras al año 2030, y coordinar los trabajos de proyectos especiales asignados por el Presidente de la República. Ocupó también el cargo de Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República. Fue nombrado Secretario de Economía el día 6 de agosto de 2008 por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Además es competente para estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también estudia y determina las restricciones de los artículos de importación y exportación, y de igual forma participa con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; incluso estudia y determina mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administra su aplicación y vigila y evalúa sus resultados.

Asimismo, establece la política de precios y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigila su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular; establece las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal.

También define el uso preferente que se debe dar a determinadas mercancías; regula orienta y estimula las medidas de protección al consumidor; participa con las Secretarías de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población; fomenta la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

Coordina y ejecuta la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; además del de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales con la participación de los sectores social y privado; de igual forma coordina y dirige con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y abastecimiento de los consumos básicos de la población.

Norma y registra la propiedad industrial y mercantil; regula y orienta la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; establece y vigila las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial, normas y especificaciones industriales; de igual forma regula y vigila, de conformidad con las disposiciones aplicables, la prestación del servicio registral mercantil a nivel federal, promueve y apoya el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales; fomenta el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, promueve el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales de carácter regional o nacional en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Impulsa, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios; organiza y patrocina exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial; organiza la distribución y el consumo, a fin de evitar el acaparamiento y encarecimiento que provoquen las intermediaciones innecesarias o excesivas de los productos y servicios; regula la producción industrial con exclusión de las que se designen a otras dependencias; asesora a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias y en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales.

Fomenta, regula y promueve el desarrollo de la industria de transformación e interviene en el suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas; además fomenta, estimula y organiza la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares; promueve, orienta, fomenta y estimula la industria nacional, el desarrollo de la industria pequeña y mediana, y regula la organización de productores industriales; promueve y, en su caso, organiza la investigación técnico-industrial; registra los precios de mercancías, arrendamientos de bienes muebles y contratación de servicios, que regirán para el sector público; dictamina los contratos o pedidos respectivos.

Asimismo autoriza las compras del sector público en el país de bienes de procedencia extranjera, así como, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; autoriza las bases de las convocatorias para realizar concursos internacionales; formula y conduce la política nacional en materia minera; fomenta el aprovechamiento de los recursos minerales y llevar el catastro minero, regula la explotación de salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.

Por último, está facultada para otorgar contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera, en los términos de la legislación correspondiente, e impulsar la reubicación de la industria de zonas urbanas con graves problemas demográficos y ambientales, en coordinación con las Entidades Federativas, para que se facilite su traslado con infraestructura industrial, y los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En lo que respecta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación<sup>94</sup>, podemos señalar que tiene como competencia y facultades el



<sup>94</sup> El actual Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es **Francisco Javier Mayorga Castañeda**, Originario de Guadalajara, Jalisco. Nacido el 17 de abril de 1951. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cursó estudios de Maestría en Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Guadalajara. **Trayectoria en la administración pública:** Secretario de Desarrollo Rural del Gobierno de Jalisco, durante la administración de Alberto Cárdenas Jiménez (1995- 2000). Miembro del equipo de transición del presidente Vicente Fox Quesada (2000). Director en Jefe de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), cargo que ocupa hasta el año 2002. Secretario de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2005- 06). Designado nuevamente Secretario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, desde el 7 de septiembre de

fomento, la conducción y la evaluación de la política general de desarrollo rural, ello con el fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo en coordinación con las dependencias competentes; promueve el empleo en el medio rural y establece los programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; integran e impulsan los proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural.

También, coordina y ejecuta la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación y coordinación, de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; de igual forma proporcionan asistencia técnica y de otros medios que se requieran, para el mismo propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado.

Además vigila el cumplimiento y aplica la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomenta los programas y elabora normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atiende, coordina, supervisa y evalúa las campañas de sanidad, otorga las certificaciones relativas al ámbito de su competencia; procesa y difunde la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural; apoya, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior; y establece y dirige escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura en los lugares que proceda.

Organiza y fomenta las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; también, formula, dirige y supervisa los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales; promueve el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía

Incluso se encarga de la integración de asociaciones rurales; de la elaboración, actualización y difusión de un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural; asimismo, participa junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes; fomenta y organiza la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades; Coordina las acciones que el Ejecutivo Federal conviene con los gobiernos locales

---

2009. **Trayectoria en la iniciativa privada:** Presidente de la Cámara Regional de la Industria de Transformación en Jalisco. Coordinador del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco y vicepresidente de CONCAMIN. Presidente del Consejo de Directores del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO. Presidente fundador del Consejo Agropecuario de Jalisco.

para el desarrollo rural de las diversas regiones del país; propone el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios; organiza y mantiene al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

Organiza y patrocina congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural; participa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, y evalúa sus resultados; programa y propone, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; proyecta, ejecuta y conserva bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares.

También participa, junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la promoción de plantaciones forestales, de acuerdo con los programas formulados que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o particulares; asimismo, fomenta la actividad pesquera a través de una entidad pública que tiene a su cargo realizar directamente y autoriza conforme a la ley, lo referente a acuacultura; establece viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas; promueve, fomenta y asesora técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos en coordinación con las dependencias competentes.

Estudia, proyecta, construye y conserva obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares.

Y finalmente propone a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero; regula la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan; promueve la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento; y promueve en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, el aseguramiento del abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional.

En otro plano, encontramos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes<sup>95</sup>, a la cual le compete, formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del



<sup>95</sup> El actual Secretario de Comunicaciones y Transporte es **Juan Francisco Molinar Horcastias**, Candidato al doctorado en Ciencia Política por la Universidad de California, San Diego; y Maestro en Ciencias Políticas por El Colegio de México. Ha sido Investigador Nacional y profesor de ciencia política en El Colegio de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, la



transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; regula, inspecciona y vigila los servicios públicos de correos, telégrafos y sus servicios diversos; conduce la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como del servicio público de procesamiento remoto de datos.

De igual forma, tiene facultades para otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; además vigila el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; otorga concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomenta, regula y vigila su funcionamiento y operación, negociando convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.

Regula y vigila la administración de los aeropuertos nacionales, concede permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigila su operación; administra la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea; construye vías férreas, patios y terminales de carácter federal para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación; regula y vigila la administración del sistema ferroviario; otorga concesiones y permisos para la explotación de servicios de auto transportes en las carreteras federales y vigila técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.

Participa en los convenios para la construcción y explotación de los puentes internacionales; fija las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, otorga concesiones y permisos, fija las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con

---

Universidad Autónoma Metropolitana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es autor de El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México, y coautor de The Politics of Economic Restructuring. Ha publicado treinta estudios especializados en ciencia política, partidos y sistemas electorales, en revistas académicas de prestigio y en libros editados en México, Estados Unidos y el Reino Unido. Fue articulista del diario El Universal de la ciudad de México, y de varios periódicos diarios del interior de la República. Anteriormente fue colaborador semanal en el noticiero de radio y televisión Para Empezar de Multivisión, y de los diarios Reforma de la Ciudad de México y otros del interior del país. Ha sido ponente o conferencista en más de cincuenta congresos, seminarios y coloquios en México y el extranjero. Fue Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos durante el proceso electoral en 1994 y Consejero Electoral de Noviembre de 1996 a Noviembre de 2000 en el Instituto Federal Electoral. Entre el 1° de Diciembre de 2000 y Mayo de 2002 fue Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. De enero a Julio de 2003 fue vocero del Partido Acción Nacional. Fue Diputado Federal del Partido Acción Nacional, coordinando los asuntos económicos de su grupo parlamentario en la LIX Legislatura y a su vez, coordinó el área de Investigación y Análisis Político en la campaña presidencial del Lic. Felipe Calderón Hinojosa por el Partido Acción Nacional y se integró al equipo de transición del mismo. Se desempeñó como Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social hasta el 3 de marzo de 2009, fecha en la cual el Presidente Felipe Calderón Hinojosa lo nombró Secretario de Comunicaciones y Transportes.



los transportes o las comunicaciones; participa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes; fomenta la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes; regula, promueve y organiza la marina mercante; establece los requisitos que deben satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, además concede las licencias y autorizaciones respectivas.

Regula las comunicaciones y transportes por agua; Inspecciona los servicios de la marina mercante; construye, reconstruye y conserva las obras marítimas, portuarias y de dragado, instala el señalamiento marítimo y proporciona los servicios de información y seguridad para la navegación marítima; adjudica y otorga contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; coordina en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.

Administra los puertos centralizados y coordina los de la administración paraestatal, otorga concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios; construye y conserva los caminos y puentes federales, e incluso los internacionales, las estaciones y centrales de autotransporte federal; construye y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares;

Además construye aeropuertos federales y coopera con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; otorga concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar; cuida de los aspectos ecológicos y los relativos a la planeación del desarrollo urbano, en los derechos de vía de las vías federales de comunicación; también promueve y, en su caso, organiza la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes, y todas aquellas que expresamente le fijan las leyes y reglamentos.

En lo concerniente a la Secretaría de la Función Pública<sup>96</sup>, ésta tiene facultades para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; para



<sup>96</sup> El actual Secretario de la Función Pública es **Salvador Vega Casillas** Contador Público por la Universidad de Michoacán. Realizó estudios de posgrado en Dirección y Gestión Pública Local, por la Universidad Carlos III de Madrid. Tiene la Especialidad en Finanzas de la Universidad de Michoacán, y un Diplomado en Mercadotecnia Política, por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha desempeñado cargos administrativos como Gerente de Comercialización del Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán; Gerente de Administrativo y Director del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado; en Lázaro Cárdenas, Michoacán. En el sector privado, ha sido director de su despacho de Auditoría y Finanzas; asimismo ha participado en organismos como la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Cámara Nacional de Comercio de Michoacán. Fue diputado local de Michoacán en la LXVIII Legislatura,

inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; para coordinar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar las evaluaciones que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

Asimismo expide las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, y además asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y realiza las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; vigila el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; organiza y coordina el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

Para ello, realiza o encomienda las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre esas materias, y dicta las disposiciones administrativas necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal; dirige, organiza y opera el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, para lo cual dicta las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; realiza, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

Inspecciona y vigila, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos,

---

donde presidió la Comisión de Hacienda, y fue miembro de la Comisión Inspector. Como diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, por el Partido Acción Nacional, fue secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; secretario de la Comisión de Investigación al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, secretario de la Comisión de la Función Pública e integrante de las comisiones de Marina y de Transportes. Es miembro y Consejero del Partido Acción Nacional, donde ha ocupado diversos puestos directivos. Antes de fungir como titular de la Secretaría de la Función Pública, fue subsecretario de la Función Pública en la dependencia.

servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal; opina, previa su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Designa a los auditores externos de las entidades, norma y controla su desempeño; designa, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal; designa y remueve a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y tendrán el carácter de autoridad para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

También a esta Secretaría le compete colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades; informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

Recibe y registra las declaraciones patrimoniales presentadas por los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verifica su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables; atiende las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes; conoce e investiga las conductas de los servidores públicos, que constituyen responsabilidades administrativas; aplica las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presenta las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, y presta para tal efecto la colaboración que le sea requerida.

Aprueba y registra las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de igual forma establece normas y lineamientos en materia de planeación y administración de

personal; establece normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal; conduce la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; expide normas técnicas, autoriza y, en su caso, proyecta, construye, rehabilita, conserva o administra, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría se coordina con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.

Así también, esta Secretaría administra los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad; regula la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; expide las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello; lleva el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; reivindica los bienes propiedad de la nación por conducto del Procurador General de la República; formula y conduce la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere y promueve las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, además de las señaladas expresamente por otras leyes y reglamentos.

Por lo que hace a la *Secretaría de Educación Pública*<sup>97</sup>, diremos que tiene como facultades organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural; la enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo



<sup>97</sup> El actual Secretario de Educación Pública es **Alonso Lujambio Irazábal**, nació en la Ciudad de México, el 2 de septiembre de 1962. Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Yale y Licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Ha tenido una destacada trayectoria en los sectores académico y público. Fue Consejero Electoral ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), que organizó las elecciones federales de 1997, 2000 y 2003. Ha sido asesor en las Naciones Unidas y formó parte de una delegación de esta organización que tuvo por objeto diseñar el sistema electoral para las elecciones de la Asamblea Constituyente en Irak. El Maestro Lujambio ha sido profesor universitario durante más de 20 años en instituciones como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde dirigió la Licenciatura en Ciencia Política, así como profesor en la Universidad Iberoamericana y la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado libros, ensayos y artículos sobre: transición democrática, sistemas electorales, federalismo y división de poderes, y es miembro del comité editorial del Fondo de Cultura Económica. Fue nombrado Secretario de Educación Pública el 6 de abril de 2009 por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Rural, Pesca y Alimentación; la enseñanza superior y profesional; y la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.

Igualmente le compete organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares; crea y mantiene las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias; crea y mantiene, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal.

Además vigila que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; ejerce la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. Constitucional; organiza, administra y enriquece sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostiene con la propia Secretaría o que forme parte de sus dependencias.

Promueve la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orienta, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica; patrocina la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; fomenta las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores; mantiene al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado.

Asimismo atiende a las directrices que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal; organiza, controla y mantiene al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; otorga becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero; estimula el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promueve su mejoramiento; revalida estudios y títulos, concede autorizaciones para el ejercicio de las capacidades que acrediten; vigila, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.

Organiza misiones culturales; formula el catálogo del patrimonio histórico nacional; formula y maneja el catálogo de los monumentos nacionales; organiza, sostiene y administra museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías para cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; conserva, protege y mantiene los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo a las disposiciones legales aplicables a la materia; además

organiza exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural; determina y organiza la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal.

Coopera en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantiene la Escuela de Educación Física; formula normas, programas, y ejecuta acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promueve y en su caso, organiza la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomenta los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias en esa materia y la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; organiza, promueve y supervisa programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin, organiza sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

Orienta las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal; establece los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial; organiza y promueve acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, establece para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crea y organiza a este fin, sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y promueve la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas.

Finalmente es competente para dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y las demás que expresamente señalen las leyes y reglamentos.

Por otro lado, la *Secretaría de Salud*<sup>98</sup> tiene como facultades el establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad



<sup>98</sup> El actual Secretario de Salud es el Licenciado Médico Cirujano **José Ángel Córdova Villalobos**, nacido el 19 de agosto de 1953. Es Licenciado Médico Cirujano, por la Facultad de Medicina de la Universidad de Guanajuato (1970-1975). Maestro en Administración Pública, por la Universidad de Guanajuato (1998-2000). Especialidad en Administración Pública Estatal y Municipal, de la Universidad de Guanajuato (1993-1994). Maestría en Administración, Universidad de Guanajuato (1998-2000), entre otros. Fue diputado del grupo parlamentario del PAN en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión de México, que inició sus funciones el día 1 de septiembre de 2003 y concluyó el día 31 de agosto de 2006. En ella presidió la Comisión de Salud en la LIX Legislatura. Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de

general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; además coordina los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, y los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen; crea y administra establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organiza la asistencia pública en el Distrito Federal; aplica a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública.

También administra el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en términos de las disposiciones legales aplicables a fin de apoyar los programas de servicios de salud; organiza y vigila las instituciones de beneficencia privada, en los términos de las leyes relativas, e integran sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores; administra los bienes y fondos que el Gobierno Federal destina para la atención de los servicios de asistencia pública; planea, norma, coordina y evalúa el Sistema Nacional de Salud y provee la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

Asimismo, propicia y coordina la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determina las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes; además planea, norma y controla los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que correspondan al Sistema Nacional de Salud; además dicta las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social, por parte de los Sectores Público, Social y Privado, y verifica su cumplimiento; organiza y administra servicios sanitarios generales en toda la República; dirige la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana.

Igualmente es competente para dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana; asimismo, realiza el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; realiza el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, con excepción hecha de los de uso veterinario; y regula la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana; ejecuta el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos

---

Guanajuato (1997-2002). Evaluador de Trabajos de Investigación de la convocatoria SSA-CONCYTEG, Guanajuato, Gto. (2001). Consejero Ciudadano Propietario del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (1994), entre otros. Titular de la Academia de Profesores y Alumnos de la Facultad de Medicina de la Universidad de Guanajuato (1998-2000 y desde diciembre de 2002). Profesor Titular de la Licenciatura en Nutrición de la Facultad de Medicina de la Universidad de Guanajuato (a partir de agosto de 2001). Vicepresidente, de la Asociación Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina (1993-1994). Director de la Facultad de Medicina de la Universidad de Guanajuato (1990-1997). Presidente de la Comisión de Educación Quirúrgica de Pregrado, de la Asociación Mexicana de Cirugía General (1995-1996). Editor de la Revista Mexicana de Educación Médica (1993-1997). Jefe de la División de Educación Médica del Hospital Ángeles de León, Gto., (a partir de 2002). Profesor Titular de tiempo completo de la Facultad de Medicina de la Universidad de Guanajuato, entre otros.



medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra.

Además, estudia, adapta y pone en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad; pone en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo, de la ciudad, y la higiene industrial, con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo; así también, administra y controla las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, exceptuando aquellos que se relacionan exclusivamente con la sanidad animal; organiza congresos sanitarios y asistenciales; presta los servicios de su competencia, directamente o en coordinación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal; actúa como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal y vigila el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, asimismo ejercer la acción extraordinaria en materia de Salubridad General.

Por último, también establece las normas que deben orientar los servicios de asistencia social que presten las dependencias y entidades federales y proveen a su cumplimiento; establecen y ejecutan con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a los discapacitados; así como las demás que le fijen expresamente otras leyes y reglamentos.

En lo que hace a la *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*<sup>99</sup>, esta es competente para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el



<sup>99</sup> El actual Secretario del Trabajo y Previsión Social es **Javier Lozano Alarcón**, nacido en la ciudad de Puebla el 21 de noviembre de 1962 y es abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho de la Ciudad de México, D.F. Fue pasante en la Dirección de Disposiciones de Banca Central del Banco de México, Gerente Jurídico del Sector Petroquímica del Grupo Industrial Alfa, En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungió como Director de Autorización y Control del Crédito Externo Privado, Coordinador de Asesores del Subsecretario de Normatividad y Control Presupuestal y Director General de Normatividad y Desarrollo Administrativo dentro de la Subsecretaría de Egresos, Contralor General Corporativo de Petróleos Mexicanos, En el Sector Comunicaciones y Transportes se desempeñó como Oficial Mayor y como Subsecretario de Comunicaciones de la Dependencia, así como Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, fue Subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, Representante del Gobierno del Estado de Puebla en el Distrito Federal, fungiendo como enlace del Ejecutivo Estatal ante la Conferencia Nacional de Gobernadores y Coordinador General de la Comisión de Transparencia en la Prestación de los Servicios Públicos del Estado de Puebla, A partir de marzo del 2001, fue socio fundador de la firma Javier Lozano y Asociados, S.C., especializada en consultoría orientada a proyectos vinculados con la tecnología y regulación en materia de telecomunicaciones, manejo y estrategia de medios de comunicación, Colaboró en la precampaña, la campaña constitucional y fue miembro del equipo de transición del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, quien lo designó Secretario del Trabajo y Previsión Social, a partir del 1 de diciembre de 2006. También fue articulista de los diarios El Financiero y El Universal, comentarista en el programa radiofónico Fórmula Financiera y fundador, articulista y consejero editorial de la revista especializada en negocios y economía El Semanario, todo ello en temas vinculados con las telecomunicaciones. Articulista, también, en la revista Este País en temas vinculados con la música clásica y la ópera. Entre otras actividades



Artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; de igual manera esta facultada para procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas; interviene en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores; coordina la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo y promueve el incremento de la productividad del trabajo.

De igual forma está facultada para promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como a la realización de investigaciones, prestación de servicios de asesoría e impartición de cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; también establece y dirige el servicio nacional de empleo y vigila su funcionamiento; coordina la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se forman para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal vigilando su funcionamiento.

Además es competente para llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes; incluso promueve la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, asimismo resuelve, tramita y registra su constitución, disolución y liquidación; estudia y ordena las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigila su cumplimiento; dirige y coordina la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; organiza y patrocina exposiciones y museos de trabajo y previsión social; participa en los congresos y reuniones internacionales de trabajo en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y lleva las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Establece la política y coordina los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal e interviene en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley; estudia y proyecta planes para impulsar la ocupación en el país; promueve la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias, además de todas aquellas facultades que le fijen expresamente otras las leyes y reglamentos.

En otro orden de ideas, encontramos a la Secretaría de la Reforma Agraria<sup>100</sup> que es competente para aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 constitucional, así

---

académicas, curso estudios profesionales de piano en el Conservatorio Nacional de Música; fue Presidente y fundador del Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, A.C. y, actualmente, es profesor titular de la cátedra de Introducción al Estudio del Derecho en la Escuela Libre de Derecho.



<sup>100</sup> El actual Secretario de la Reforma Agraria es **Abelardo Escobar Prieto**, nacido en Ciudad Juárez, Chihuahua, Agrónomo por la Escuela Superior de Agricultura "Hermanos Escobar" (ESAHE) de Ciudad Juárez, Chihuahua, institución académica donde ha sido docente por veinte años. Cuenta con un

como las leyes agrarias y sus reglamentos; concede y amplía en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; crea nuevos centros de población agrícola y dota de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; interviene en la titulación y el parcelamiento ejidal; hace y tiene al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

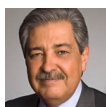
Conoce de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales; hace el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos; resuelve conforme a la ley, cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales; coopera con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades; proyecta los programas generales y concretos de colonización ejidal para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Social.

También maneja los terrenos baldíos, nacionales y demasías; y ejecuta las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, y finalmente resuelve los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, además de todas aquellas facultades que expresamente le concedan las leyes y reglamentos.

Ahora bien, a la *Secretaría de Turismo*<sup>101</sup> le compete formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promover, en coordinación con las

---

posgrado de Maestría en Ciencias por la New México State University de Las Cruces, Nuevo México. Dentro de su larga experiencia académica, profesional y política, destaca su paso como Director General de su alma mater, cargo que ejerció durante tres años consecutivos, hasta 1976. Fungió como Representante de la ESAHE en la Asamblea Constituyente de la Asociación Mexicana de Educación Agrícola Superior --organismo nacional que agrupa a todas las Escuelas Superiores de Agricultura del país y a los Colegios de Graduados de las mismas-- y su posterior representante en sucesivas reuniones anuales, la cual presidió en el año de 1976. Fue Secretario del H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez. Destacó como Diputado Federal de Representación Proporcional de la 2ª Circunscripción en la LVIII Legislatura, en donde formó parte de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Rural --de la cual fue Secretario-- y, por unos meses, de la Comisión Especial de Ganadería. Al terminar su periodo como Diputado fue nombrado Director en Jefe del Registro Agrario Nacional. A partir del 24 de abril de 2006, el Presidente Fox nombró a Abelardo Escobar Prieto, como secretario de la Reforma Agraria.



<sup>101</sup> El actual Secretario de Turismo es **Rodolfo Elizondo Torres**, nacido en Durango, Durango, el 18 de julio de 1946. Milita en el Partido Acción Nacional desde 1983 cuando ganó la Presidencia Municipal de Durango; ha sido Diputado Federal en dos ocasiones y Senador de la República. Al terminar sus estudios profesionales se desempeñó a nivel directivo en las empresas Triplay y Madera de Durango, Productora de Triplay, Sucesores de Jesús H. Elizondo, y Plaza Los Condes; fue presidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, y miembro del Consejo de Banco Sofimex y de la Cámara Nacional de Comercio de Durango. En 1986 fue candidato a la gubernatura de su natal Durango, y en 1988 fue diputado federal y subcoordinador del grupo parlamentario del PAN en la LIV Legislatura, la primera en la que el partido oficial no tenía la mayoría legislativa. En 1992 encabezó la primera coalición por la gubernatura de un estado en la candidatura por el gobierno de Durango. En 1994 nuevamente se convirtió en Diputado Federal, participando en esta ocasión en la Comisión de Concordia y Pacificación para Chiapas. También presidió la Comisión de Turismo de la Cámara Baja. Fue Senador de la República de 1997 a 2000, presidiendo la Comisión de

entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formula en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva; además participa con voz y voto en la comisión Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación y registra a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes.

Asimismo, promueve y opina en relación al otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística y administra su aplicación, vigila y evalúa sus resultados, y autoriza los precios y tarifas de los servicios turísticos que se encuentran previamente registrados, todo ello en los términos y condiciones que establezcan las leyes y reglamentos aplicables a la materia; además participa con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal.

Asimismo, vigila con apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos conforme a las disposiciones legales aplicables en términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado; estimula la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto de naturaleza turística; emite opiniones ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos; regula, orienta y estimula las medidas de protección al turismo, y vigila su cumplimiento en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales.

De igual forma promueve y facilita el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores; promueve, y en su caso, organiza en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística; formula y difunde la información oficial en materia de turismo; coordina la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales,

Promueve la que efectúan los sectores social y privado, y promueve, coordina, y en su caso, organiza los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial para atracción turística; además fija y modifica las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas; autoriza los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo; lleva la estadística en materia de turismo de

---

[Relaciones Exteriores con América Latina, y la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. En el año 2000, fue coordinador de la Oficina Presidencial para la Atención Ciudadana en el gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada y más tarde, en el 2002, se desempeñó como Coordinador de Comunicación Social hasta el 2003, año en que fue designado Secretario de Turismo. Estudió la Licenciatura en Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y cursó otros estudios en la Universidad de Kansas.](#)

acuerdo con las disposiciones que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además promueve y apoya la coordinación de los prestadores de servicios turísticos; proyecta, promueve y apoya el desarrollo de la infraestructura turística y estimula la participación de los sectores social y privado; fija e impone, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violaciones a las disposiciones en materia turística, así como las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En otro orden de ideas, una vez finalizado el recuento de las facultades de las secretarías, para dar continuidad al orden que señala la LOAPF., en relación con los integrantes de la Administración Pública Centralizada, llegamos al órgano denominado *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*<sup>102</sup>, que tiene como facultades, el dar a apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; someter a consideración, y en su caso, a firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y da su opinión sobre dichos proyectos; también da opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisa los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

También presta asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerda, en asuntos en que intervienen varias dependencias de la Administración Pública Federal y en los supuestos previstos en el artículo 29 constitucional; asimismo está facultada para coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procura la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.

Preside además la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la



<sup>102</sup> El actual Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal es Miguel Alessio Robles, abogado titulado por la Escuela Libre de Derecho, con la tesis Ensayos para la instrumentación jurídica de los planes administrativos, la cual obtuvo mención honorífica; además es Notario por oposición número 19 de la Ciudad de México, actualmente con licencia. Por lo que respecta a su actividad académica, se puede señalar que entre otras actividades, ha sido profesor y coordinador titular de la materia de derecho civil en la Escuela Libre de Derecho y profesor titular en diversas materias en la Universidad Panamericana; también ha sido profesor del curso de postgrado en la materia de derecho civil de la Escuela Libre de Derecho y profesor del curso de postgrado en la materia de derecho civil de la Universidad Panamericana. Ha sido autor de diversos artículos de trascendencia no sólo en el aspecto académico, sino también en el social, como son “Dualidad: Derechos Reales y Personales”; “Derechos Preferenciales del Derecho Mexicano”, “Posesión” y “Notas para la Regulación de la Tenencia de la Tierra en el Distrito Federal”. Además, es autor del libro *Temas de Derechos Reales*. Hablando finalmente de su experiencia profesional, podemos mencionar que fue Socio Fundador del Despacho Alcántara y Alessio Robles, S.C., y como lo hemos señalado, Notario Público No. 19 del Distrito Federal desde el año de 1988 y, desde esa fecha, socio fundador del despacho “Alessio Robles y González” S.C.

Administración Pública Federal, la cual tiene por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además es de su competencia, participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico; presta apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo solicitan, esto sin perjuicio de la competencia de otras dependencias; representa al Presidente de la República cuando éste así lo acuerda, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y las demás que le atribuyan expresamente otras leyes y reglamentos.

En tercer lugar de la Administración Pública Centralizada, se encuentra a la Administración Pública Paraestatal, que conforme al artículo 45 de la L. O. A. P. F., se concibe como los organismos descentralizados que se crean por ley, o decreto del Ejecutivo o bien del Congreso de la Unión, y se caracterizan por definir su personalidad jurídica y patrimonio propios independientemente de la estructura legal que adopten.

En ese supuesto se encuentran las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades nacionales de crédito constituidas de conformidad con su legislación específica, y las sociedades de cualquier otra naturaleza que incluyen a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y fianzas que se encuentren en los supuestos contenidos en la fracción II incisos A), B) y C) del artículo 46 de la L.O.A.P.F., es decir a todas aquellas en las que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; también lo son las que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o asimismo aquellas en las que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Ahora bien, existe otro supuesto que señala la ley respecto de empresas que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las cuales son sociedades civiles y asociaciones civiles en las que participen mayoritariamente en su calidad de asociados, las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o en su caso servidores Públicos Federales que participen en razón de su cargo o si varias de ellas se obligan a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes.

Atento a lo anterior, cabe señalar que cada Secretaría de Estado cuenta con la participación de una o varias entidades paraestatales, mismas que se enumeran en un padrón denominado "Relación de Empresas Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento", misma que se anexa a esta tesis para su consulta. Dicha relación tiene

sustento legal en el contenido de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 31 de la Ley orgánica de la Administración Pública del Federal; 1o., 2o., 3o. y 12 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; 3o. de su Reglamento, y 10 fracción X ter, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En último lugar, tenemos a los fideicomisos públicos, que de conformidad con el artículo 47 de la L.O.A.P.F., se definen como aquellos organismos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, a fin de auxiliar al poder Ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones propias del Estado e impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que cuenten con comités técnicos.

En el caso de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fungir como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, ello con el fin de que el Ejecutivo Federal conforme a la ley, pueda intervenir en las operaciones de las empresas de participación estatal, agrupándolas de tal manera que en relación con su objeto, concuerden con las competencias que la L.O.A.P.F., y otros ordenamientos le atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

## **2.2.2 Organización Administrativa del Distrito Federal.**

Una vez visto el punto anterior y revisada la organización Administrativa que ocupa el primer nivel jerárquico en el Estado Mexicano, pasaremos al estudio de la Administración Pública del Distrito Federal, ya que en esencia, es la parte que nos interesa en relación con el tema de tesis que se propone.

En este orden de ideas podemos señalar que conforme al contenido del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>103</sup>, ésta se integra central, desconcentrada y paraestatal.

Formando parte de la primera, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales

Mientras que la Administración Pública Desconcentrada se integra por las Delegaciones del Distrito Federal, que tienen ese carácter por contar con autonomía funcional en sus acciones de gobierno.

Y finalmente encontramos a la Administración Pública Paraestatal, que a su vez se integra por los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Así las cosas arrancamos la investigación, señalando que como primer integrante de la Administración Pública del Distrito Federal encontramos al Jefe de Gobierno, que

---

<sup>103</sup> Desde este momento se le denominará LOAPDF.



de conformidad con el artículo 122 apartado C., BASE SEGUNDA de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el numeral 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ejerce su encargo por seis años a partir del día cinco de diciembre del año en el que se celebre su elección, la cual debe llevarse a cabo a través de votación universal, libre, directa y secreta, en los términos que establezca el Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ahora bien, para la ocupación de este cargo se deben reunir requisitos<sup>104</sup> tales como: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; b) tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad. Cabe señalar que la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial; c) Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección; d) no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación; e) no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección; f) no ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros; g) no ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; h) no ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; i) no ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; j) no ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

Una vez electo y en posesión del encargo, el Jefe de Gobierno cuenta con facultades y obligaciones tales, como la de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; además, debe cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; de igual forma es competente para formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República

---

<sup>104</sup> Artículo 53 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

También puede nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto; nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley aplicable a la materia; nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno; asimismo esta facultado para proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar a los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Además puede proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables; solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa que convoque a sesiones extraordinarias;

Por lo que hace a algunas de sus obligaciones, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debe presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. En dicho caso el Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal debe comparecer ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

Así también, el Jefe de Gobierno debe enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior y someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública; de igual forma, el Jefe de Gobierno esta obligado a informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

Debe formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal; asimismo esta obligado a remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

Retomando, el Jefe de Gobierno también esta facultado para ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto y las leyes correspondientes; además ejerce funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran el establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal; el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que



tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal; la determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas; la creación de establecimientos de formación policial; y otras que sean determinadas por las leyes

Otras de sus facultades son las de Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común; facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones; informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite; administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia; celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado; dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes; celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, a fin de poder manejar y vigilar las áreas naturales protegidas de competencia federal; controlar los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia; prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y todas las demás que estén previstas en la ley general aplicable a la materia;

Por otro lado, está facultada para declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión y proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones.

Por último, esta facultado para prestar los apoyos y servicios necesarios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes y para convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables, así como todas aquellas que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otro orden de ideas encontramos al segundo de los integrantes de la Administración Pública Centralizada, es decir a las dependencias señaladas por el artículo 15 de la LOAPDF, las cuales se transcriben como continúa:

**“Artículo 15.-...**

- I. Secretaría de Gobierno;
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;
- V. Secretaría de Obras y Servicios;

- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Salud;
- VIII. Secretaría de Finanzas;
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad;
- X. Secretaría de Seguridad Pública;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- XIV. Oficialía Mayor;
- XV. Contraloría General del Distrito Federal;
- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- XVII. Secretaría de Protección Civil;
- XVIII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo;
- XIX. Secretaría de Educación; y
- XX. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubican en el ámbito orgánico del gobierno del Distrito Federal y se regirán por las leyes específicas correspondientes.”

De estas secretarías, cabe señalar que a diferencia de las Secretarías de Estado en el orden federal, los titulares de las Secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales comparten genéricamente atribuciones, por ejemplo la de acordar con el Jefe de Gobierno el despacho de los asuntos encomendados a las dependencias adscritas a su ámbito, así como recibir en acuerdo a los servidores públicos que les estén subordinados, conforme a los reglamentos interiores, manuales administrativos, circulares y demás disposiciones que expida el Jefe de Gobierno, igualmente la facultad de someter, respecto de los asuntos de su competencia, una vez revisados por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a la aprobación del Jefe de Gobierno los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y circulares; y vigilar que se cumplan una vez aprobados.

Otras facultades que convergen en estas dependencias son la planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; de igual forma comparten la coordinación y elaboración de los programas y anteproyectos del presupuesto que les correspondan, lo mismo sucede con la suscripción de documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, la celebración, otorgamiento y suscripción de contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También pueden suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia.

En ese sentido, el Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere el párrafo anterior, certificar y expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y de aquellos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos que les estén subordinados y resolver los recursos administrativos que les sean interpuestos cuando legalmente procedan.

También deben apoyar al Jefe de Gobierno en la planeación, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en su subsector en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los demás programas que deriven de éste.

En lo tocante a los juicios de amparo, el Jefe de Gobierno podrá ser representado por el titular de la dependencia a la que el asunto corresponda, según la distribución de competencias y en los juicios contencioso-administrativos, los titulares de las dependencias contestarán la demanda por sí y en representación del Jefe de Gobierno.

Finalmente podrán comparecer ante la Asamblea Legislativa en los casos previstos por el Estatuto de Gobierno y la Legislación aplicable.

Los titulares de cada Secretaría, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, se auxilia para el despacho de los asuntos de su competencia por subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior y los Manuales Administrativos.

Por lo que hace al titular de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, este depende directamente del Jefe de Gobierno, y es nombrado y removido libremente por él.

Como en sucede con el Ejecutivo Federal, pero en el ámbito de sus atribuciones, el Jefe de Gobierno esta facultado para constituir comisiones interdependenciales para el despacho de asuntos en los que deban intervenir varias dependencias. Los acuerdos de creación serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a juicio del Jefe de Gobierno, se integraran a dichas comisiones cuando se trata de asuntos relacionados con su objeto, las cuales pueden ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Jefe de Gobierno.

El Jefe de Gobierno puede celebrar convenios de coordinación de acciones con el poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, de igual forma con los gobiernos estatales y con los municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso proceda.

También puede celebrar convenios de concertación con el sector social y privado dentro del ámbito de sus atribuciones y con estricto apego a la Ley, y los casos en los que exista controversia sobre la competencia de dos o más dependencias, este también puede resolver, cuando alguna dependencia requiera informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos.

Ahora bien, de aquí en adelante trataremos a cada una de estas dependencias atendiendo a sus funciones, atribuciones y competencia.

Así pues, a la *Secretaría de Gobierno*, le compete el despacho de las materias relativas al gobierno, relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana, el seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal, Reclusorios y Centros de Readaptación, regulación de la tenencia de la tierra y acción cívica (artículo 23 de la LOAPDF vigente).

Esas atribuciones específicamente son la de suplir las ausencias del Jefe de Gobierno conforme a lo establecido en los artículos 61 y 62 del Estatuto de Gobierno, remitir a la Asamblea Legislativa las iniciativas de Leyes y decretos del Jefe de Gobierno, conducir las relaciones del Jefe de Gobierno con otros órganos de gobierno local, poderes de la unión, con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales, otorgar a los órganos de gobierno local el auxilio que requieran para el debido ejercicio de sus funciones, tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, remociones, licencias y renunciaciones de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por otro lado, esta secretaría es competente para tramitar lo relacionado con la designación del Consejero que debe nombrar el Jefe de Gobierno para integrar el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios jurisdiccionales a que se refiere la fracción V, tramitar lo relacionado con los nombramientos, ratificaciones, remociones, renunciaciones y licencias de los titulares de las dependencias, de las delegaciones y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, apoyar e intervenir en los procesos electorales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, conducir la política interior que compete al Jefe de Gobierno y no se atribuya expresamente a otra dependencia, aplicar las políticas demográficas que fije la Secretaría de Gobernación en el ámbito del Distrito Federal y coordinar sus acciones con el Consejo Nacional de Población.

Así mismo, esta facultado para normar, operar y administrar los reclusorios, centros de readaptación social y los centros de internamiento y tratamiento externo para adolescentes, proveer administrativamente la ejecución de sentencias penales por delitos del fuero común, y ejecutar las medidas de protección, orientación y tratamiento impuestas a los adolescentes en los términos de las normas aplicables, vigilar, en el ámbito administrativo, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las medidas

administrativas que requiera su cumplimiento, sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles que funcionen en el Distrito Federal, con base en los que para sus respectivas demarcaciones territoriales integren las delegaciones publicándolo en Internet de conformidad con las Leyes de Protección de Datos Personales y de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, sin perjuicio de que se pueda actualizar periódicamente cada uno de ellos.

Igualmente puede emitir lineamientos generales para la elaboración y actualización del padrón de establecimientos mercantiles, promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra, determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al Jefe de Gobierno que emita la declaratoria correspondiente de expropiación u ocupación, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones desconcentradas de las delegaciones del Distrito Federal, conocer, substanciar y resolver los recursos administrativos interpuestos contra actos y resoluciones que emitan los delegados en el ejercicio de sus funciones, con excepción de aquellos que sean competencia de la Contraloría General.

Además es de su competencia cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones del Jefe de Gobierno, formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos, estrechar y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana, coordinar la planeación metropolitana con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública, en las materias señaladas en la constitución y el estatuto, impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos en los que se concerte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana;

Por último, impulsar la participación de la comunidad científica y tecnológica en la planeación metropolitana a través del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, formular y coordinar la implementación de las políticas de desarrollo cívico, organizar los actos cívicos del Gobierno del Distrito Federal en coordinación con las delegaciones, coordinar e implementar, en los términos que establece el Estatuto de Gobierno, las acciones necesarias para la celebración de plebiscitos, cuando así lo determine el Jefe de Gobierno, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Por su parte la *Secretaría de Protección Civil*, le compete la elaboración coordinación y vigilancia de la ejecución de los programas de protección civil del Distrito Federal, el titular de la Secretaría puede formar parte del Consejo de Protección Civil, como Secretario Ejecutivo, esta facultado para ejecutar los acuerdos que en la materia dicta el Jefe de Gobierno y el Consejo de Protección Civil, así como vigilar que sean observados por los demás elementos que conforman el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal,

Asimismo, es de su competencia la elaboración de trabajos que en la materia le encomienden el Jefe de Gobierno o el Consejo de Protección Civil y resolver las consultas que se sometan a su consideración, realizar y difundir programas de orientación y capacitación, en materia de protección civil a los habitantes del Distrito Federal, elaborar, operar, evaluar y actualizar el Atlas de Riesgo, en materia de protección civil, elaborar, operar, evaluar y actualizar el Registro Estadístico Único de Situaciones de Emergencia del Distrito Federal, recabar, captar y sistematizar la información, para conocer la situación del Distrito Federal en condiciones normales y de emergencia.

También esta facultado para representar al Distrito Federal, cuando así se lo autorice el Jefe de Gobierno, ante toda clase de autoridades e instituciones nacionales e internacionales, en materia de protección civil, normar los establecimientos temporales para el auxilio de los habitantes del Distrito Federal, en situaciones de emergencia, registrar, evaluar, coordinar y vigilar a las organizaciones civiles, empresas capacitadoras, así como a las empresas de consultoría y estado de riesgo y vulnerabilidad, que por sus características se vinculen a la materia de protección civil, proponer al Jefe de Gobierno la política general de protección civil, así como sus principios generales, coordinar los dispositivos de apoyo para atender situaciones de emergencia o desastre, fomentar y realizar estudios, investigaciones, análisis y opiniones de carácter técnico, científico y académico, en materia de protección civil.

De igual forma, es competente para practicar visitas para verificar el cumplimiento de la Ley, Reglamento, términos de referencia y normas técnicas complementarias en materia de protección civil en establecimientos mercantiles que operen con licencia de funcionamiento especial, en establecimientos mercantiles que operen con licencia de funcionamiento ordinaria de teatros, cines y auditorios con aforo mayor a quinientas personas y espectáculos públicos con aforo mayor a quinientas personas, el titular de esta secretaría es el conducto para que el Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal se relacione con el Jefe de Gobierno, este puede integrar el patronato y participar en la integración de la junta de Gobierno del heroico cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, en los términos de la ley aplicable, lleva el padrón de los certificados de cumplimiento de los establecimientos mercantiles señalados como de su competencia en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Atingente a la *Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo*, esta tiene como competencia el despacho de las materias relativas al trabajo, previsión social y protección al empleo, en específico promover y consolidar acciones que generen ocupación productiva, vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas, proponer al Jefe de Gobierno para su expedición, las políticas dirigidas a hacer efectiva la fracción anterior, así como los lineamientos para la formulación, ejecución y evaluación de la política laboral en el Distrito Federal, proteger a los trabajadores no asalariados y a los menores trabajadores, así como auxiliar a las autoridades federales en materia de seguridad e higiene.

Le compete igualmente a la Secretaría del Trabajo y Fomento al empleo apoyar y fomentar relaciones con asociaciones obrero patronal del Distrito Federal, procurando

la conciliación de sus intereses, proponer a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, estrategias para el mejoramiento de la administración e impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, para coadyuvar a su aplicación eficiente, formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia laboral en el Distrito Federal, tendientes a la protección y mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, emitir los lineamientos generales que propicien un mejoramiento en el nivel y calidad de vida de los trabajadores no asalariados, primordialmente de aquellos que realizan sus actividades económicas en la vía pública, aplicar las políticas que establezca el Jefe de Gobierno para la promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan, y propiciar acciones que impulsen el desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres, mantener relaciones con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y las instancias que correspondan para la protección y mejoramiento del salario en el Distrito Federal.

Otra atribución de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, es la fomentar el servicio de empleo, capacitación y adiestramiento, así como auxiliar a las autoridades federales a aumentar la cobertura y calidad de la capacitación laboral impulsando una cultura de trabajo que favorezca el respeto a los derechos y garantías sociales a favor de los trabajadores en el Distrito Federal, organizar las inspecciones de trabajo en los establecimientos de circunscripción local, en el ámbito de su competencia, proponer y coordinar las campañas publicitarias encaminadas a difundir los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, promover la productividad en el trabajo, basada en la equidad, seguridad e higiene, capacitación y progreso de los factores productivos, proponer la firma de convenios en materia de empleo, competencias laborales y capacitación en el ámbito del Distrito Federal, y en su caso, darles seguimiento.

Además esta Secretaría coadyuva con el servicio de empleo en los Órganos Político-Administrativos, promueve e implementa las políticas establecidas por el Jefe de Gobierno para que los trabajadores del Distrito Federal y sus familias gocen del derecho a la cultura y recreación, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Desarrollo Social, promueve también la investigación sobre la problemática laboral en el Distrito Federal, y elaborar diagnósticos, análisis y estudios en la materia, que contribuyan a la formulación de la política laboral en el Distrito Federal, así como promover la participación de organizaciones no gubernamentales en el estudio y difusión de la misma; y el establecimiento de relaciones de colaboración con instituciones nacionales e internacionales, para desarrollar conjuntamente investigaciones, seminarios y programas de difusión relacionados con dicha problemática, esta encargada de integrar un banco de información estadística y archivo documental de temas relacionados con la problemática laboral, así como proporcionar a trabajadores, empresarios e instituciones académicas, los servicios del centro de documentación e información y la asesoría de su unidad de apoyo e investigación.

También, difunde con recursos propios, o mediante convenios con otros organismos públicos o privados, estudios y documentos de interés general, en el ámbito laboral, coadyuvar en el cumplimiento de las funciones desconcentradas de los Órganos Político-Administrativos que correspondan al ámbito de su competencia, además tiene

bajo su adscripción directa a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y a la Inspección Local del Trabajo.

Y por último, le compete nombrar y remover a los Subprocuradores, Procuradores Auxiliares, peritos y demás personal de apoyo técnico-operativo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, así como a los Inspectores y demás personal de la Inspección Local del Trabajo excepción hecha del Director General, fomentar y apoyar la organización social para el trabajo y el auto empleo, proponer la actualización de las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para la protección de los trabajadores, promover en coordinación con la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal, la integración laboral de las personas reclusas en los Centros de Readaptación Social, promover la inclusión laboral de las personas adultas mayores o con capacidades diferentes en los sectores productivos, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Tocante a la *Secretaría de Educación*, esta tiene como facultades y competencia el despacho de las materias relativas a la función educativa y al deporte, específicamente planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, ejercer las facultades que en materia educativa se establecen para el Distrito Federal las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales, impulsar y fortalecer la educación pública, vigilar que la educación que impartan los particulares en planteles incorporados al sistema educativo del Distrito Federal se sujete a las normas establecidas, prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo del Distrito Federal, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística, en concurrencia con la Federación.

Además formula, fomenta, coordina y ejecuta políticas, programas y acciones de promoción y difusión de la investigación científica y la innovación tecnológica; recibe y sistematiza la información que en materia de investigación científica e innovación tecnológica reciba de las instituciones académicas y centros de investigación públicos y privados, y operar un sistema de consulta al servicio de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y público en general, instrumenta la coordinación y distribución educativa entre la Federación y el Distrito Federal conforme a las aportaciones económicas correspondientes que fijen las Leyes Federales, formula fomenta y ejecuta políticas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el Distrito Federal, fomentar la participación de las comunidades educativas, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en las actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública. Asimismo, podrán opinar en asuntos pedagógicos.

Igualmente se encarga de desarrollar y ejecutar la política deportiva que determine el Jefe de Gobierno de conformidad con la Ley del Deporte para el Distrito Federal; estableciendo los espacios, dentro de las escuelas del Distrito Federal, con la infraestructura humana, inmobiliaria y material necesaria y adecuada para el desarrollo de actividades relacionadas con la Educación Física y la Práctica Deportiva, dirige el Sistema del Deporte del Distrito Federal a través del Instituto del Deporte, contribuye al desarrollo integral de las y los jóvenes del Distrito Federal, a través del



Instituto de la Juventud del Distrito Federal, desarrolla y ejecuta todo tipo de programas de apoyo social que incidan en el proceso educativo en el Distrito Federal, coordina con los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial, las tareas de rehabilitación y mantenimiento de las escuelas del Distrito Federal, así como el adecuado funcionamiento de todas y cada una de las instalaciones, incluyendo dentro de estas las relativas a la instalación obligatoria de bebederos de agua potable; y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En lo que respecta a la *Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades* corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades agrícolas, forestal y del sector agropecuario, así como la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas, y específicamente establece las políticas y programas generales en materia de promoción y fomento agrícola, agropecuario, turismo alternativo, así como formular, conducir, coordinar y evaluar los programas del sector rural, formular y ejecutar los programas específicos en materia agrícola, agropecuaria, turismo alternativo, capacitación y desarrollo tecnológico en la materia, proponer al Jefe de Gobierno los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva en la zona rural de manera coordinada con la Secretaría de Medio Ambiente, velando siempre por el impacto ambiental, promover, orientar y estimular el desarrollo del sector rural de la Ciudad de México y coordinar, con base en la normatividad aplicable, sus acciones con otras dependencias en esta materia, establece, conduce y coordina los mecanismos de apoyo al sector rural, incluyendo el respaldo financiero, asesorías, y asistencia técnica, entre otros, a través de diversos instrumentos para apoyar la actividad productiva.

También es competente para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en las zonas rurales de la Ciudad de México, en coordinación con las dependencias competentes, promover el empleo en el medio rural de la Ciudad de México, así como establecer programas y acciones que tienden a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales, en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales de la Ciudad de México;

Asimismo esta facultada para promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, promover la integración de Asociaciones Rurales en la Ciudad de México, elaborar, actualizar y difundir un banco de información de los proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural de la Ciudad de México, coordinar las acciones que el Gobierno del Distrito Federal convenga con las delegaciones relativas al desarrollo rural en las demarcaciones, organizar y actualizar los estudios económicos y sociológicos sobre la vida rural, con el objeto de establecer medios y procedimientos para mejorarla, organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como otras actividades que se desarrollen principalmente en el ámbito rural, coordinar el diseño, operación y ejecución de los

planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal desarrollen en materia de derechos indígenas.

Diseñar, operar y ejecutar planes, programas y proyectos destinados a garantizar los derechos pluriculturales y pluriétnicos de la población indígena radicada en el Distrito Federal, concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas, establecer relaciones de vinculación y cooperación con organizaciones nacionales e internacionales especializadas en asuntos indígenas y étnicos, diseñar, operar y ejecutar programas de educación cívica y de cultura de la legalidad, enfocados a prevenir y erradicar conductas discriminatorias por razones étnicas, fomentar la vinculación e intercambio económicos y culturales con las comunidades étnicas del Distrito Federal, asesorar a las dependencias y entidades del Distrito Federal, en temas relacionados con los derechos indígenas, participar y organizar foros, seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre asuntos étnicos e indígenas del Distrito Federal.

Y finalmente le compete desarrollar e impartir cursos y programas de capacitación y actualización sobre asuntos indígenas y étnicos del Distrito Federal, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En materia distinta aparece la *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* a la cual le corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria, que específicamente se traduce en, proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar, elaborar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las Leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, elaborar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, así como sus modificaciones y, en coordinación con las Delegaciones, someterlos a consideración del Jefe de Gobierno.

Además interviene en los términos de esta Ley y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales, presta a las delegaciones del Distrito Federal, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, fija la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana, coordina la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados, realiza y desarrolla los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos.

En otro orden de ideas diremos que también es competente para normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la administración pública federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia, proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo, proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública, estudiar, evaluar y

proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal, diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público.

Por último, esta Secretaría esta facultada para promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad, coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal, registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obras, así como coordinar sus comisiones, autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano, formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal, revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente, expedir y revocar en su caso, las licencias de uso del suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De las competencias de la *Secretaría de Desarrollo Económico*, señalaremos que a esta le corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores industrial, comercial y de servicios, en específico es de su competencia establecer las políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y fomento económico, así como formular, conducir, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales correspondientes, formular y ejecutar los programas específicos en materia industrial, de comercio exterior e interior, abasto, servicios, desregulación económica y desarrollo tecnológico, coadyuvar con las funciones de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, promoviendo la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivos de la actividad productiva incluyendo el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales y de servicios.

Igualmente es competente para proponer al Jefe de Gobierno los mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva, promover y coordinar los programas de promoción del comercio exterior y la inversión extranjera en los distintos sectores de la economía de la Ciudad de México, promover, orientar y estimular el desarrollo y modernización del sector empresarial de la Ciudad de México y coordinar las acciones de otras dependencias en esta materia, prestar a las delegaciones la asesoría y apoyo técnico necesario para la ejecución de las acciones del programa de fomento y desarrollo económico en su jurisdicción, así como la coordinación de las acciones que de manera particular desarrollen las áreas de fomento económico de las delegaciones, organizar, promover y coordinar la instalación y seguimiento de consejos de fomento a las empresas, en materia de inversión y desarrollo económico para incentivar las actividades productivas.

Por otro lado, establece, conduce y coordina los mecanismos de apoyo al sector empresarial, incluyendo el respaldo financiero, asesorías, asistencia técnica, entre otros, a través de diversos instrumentos para apoyar la actividad productiva, actuar como órgano coordinador y enlace con las cámaras, asociaciones y representaciones del sector empresarial, con la banca de desarrollo, cooperativas, sector social y otras instancias que coadyuven al desarrollo económico de la ciudad, presidir los Comités Técnicos, comisiones y órganos de fomento establecidos para el desarrollo económico de la Ciudad,

Además es de su competencia proponer y establecer en coordinación con la Contraloría General el marco de actuación y normatividad de las ventanillas de atención al sector productivo, instrumentar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a los subcomités de promoción y fomento económico delegacional, mantener la consulta permanente con los organismos y asociaciones representativos del sector productivo sobre aspectos relevantes, que tengan impacto y permitan incentivar la actividad económica, con el fin de captar propuestas y sugerencias de adecuación a la política y programas de fomento, proponer acciones con base en estudios y programas especiales, sobre la simplificación y desregulación administrativa de la actividad económica, atender, en coordinación con la Contraloría General, las ventanillas y centros de gestión y fomento económico, establecidos en las distintas Cámaras, Asociaciones, Colegios y banca de desarrollo, formular y proponer, en el marco de los programas de desregulación y simplificación administrativa, las acciones que incentiven la creación de empresas, la inversión y el desarrollo tecnológico, fortaleciendo el mercado interno y la promoción de las exportaciones;

Finalmente establece y coordina los programas de abasto y comercialización de productos básicos, promoviendo la modernización y optimización en la materia, promueve la realización de ferias, exposiciones y congresos, de carácter local, nacional e internacional, vinculadas a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, emite convocatoria abierta a los habitantes del Distrito Federal para integrar en los órganos político-administrativos, Consejos Delegacionales de Verificación Ciudadana que coadyuven con las autoridades en la vigilancia del cumplimiento de la Ley por parte de los establecimientos mercantiles, para lo cual podrán solicitar visitas de verificación y presenciarlas, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

*La Secretaría del Medio Ambiente* por su parte es competente para la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales, específicamente para aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal, así como de las normas federales que incidan en el ámbito de competencia del Distrito Federal, formular, ejecutar y evaluar el programa de protección al ambiente del Distrito Federal, establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el Distrito Federal, emitir los lineamientos de prevención y control de la contaminación ambiental, establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes.

También para determinar y aplicar, en coordinación con las demás autoridades competentes, los programas y medidas para prevenir y controlar contingencias y emergencias ambientales, establecer, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y la Comisión de Aguas del Distrito Federal, las políticas y normatividad, así como supervisar los Programas de Ahorro, tratamiento y reutilización de agua en el Distrito Federal, regular y fomentar, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios, las actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, establecer los sitios destinados a la disposición final, restaurar sitios contaminados, así como definir los sistemas de reciclamiento y tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos, establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, flora, fauna, agua, aire, suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento, promover y fomentar el desarrollo y uso de energías, tecnologías y combustibles alternativos, así como la investigación ambiental;

Asimismo para evaluar y, en su caso, autorizar las manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo en términos de lo que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal, convenir con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios limítrofes, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental, elaborar los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada, encaminadas a la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente, regular y controlar las actividades ambientalmente riesgosas, de conformidad con lo que establece la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Esta Secretaría también es competente para realizar actividades de vigilancia y verificación ambiental, así como aplicar las sanciones previstas en las disposiciones jurídicas de la materia, y formular, conducir y ejecutar las políticas relativas a la flora y faunas silvestres que correspondan al ámbito de competencia del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por las leyes federales y locales en la materia y de conformidad con los convenios que se suscriban con la federación, administrar, coordinar y supervisar la operación y funcionamiento de los zoológicos del Distrito Federal, como centros de conservación, preservación y exhibición de flora y fauna, con fines de investigación, educación, recreación y esparcimiento para la población.

Y también para auxiliar a los Centros de Educación privada en la elaboración de su Programa de Ordenamiento Vial y en su caso de Transporte Escolar, acorde a las necesidades específicas de cada centro, atendiendo a su ubicación, dimensión y población escolar, brindándoles la información necesaria en relación a la emisión de contaminantes que afectan la zona en donde se ubique dicho establecimiento mercantil, además de aquellas que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En lo concerniente a la *Secretaría de Obras y Servicios* diremos que le corresponde el despacho de las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable.

Además específicamente planea, organiza, norma y controla la prestación de los servicios públicos de su competencia, así como la planeación y ejecución de obras y servicios públicos de impacto en más de una demarcación territorial o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables, vigila y evalúa la contratación, ejecución y liquidación de las obras y servicios de su competencia, conforme a las leyes aplicables, expide, en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deberán sujetarse los concursos para la ejecución de obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre, construye, mantiene y opera, en su caso, directamente o por adjudicación a particulares, las obras públicas que correspondan al desarrollo y equipamiento urbanos y que no sean competencia de otra Secretaría o de las delegaciones.

Asimismo, dicta las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal, diseña, norma y, en su caso, ejecuta, conforme a la presente Ley y otras disposiciones aplicables, las políticas de la administración pública del Distrito Federal en materia de prestación de los servicios públicos de su competencia,

La Secretaría de cuenta esta facultada para conformar con el servidor público correspondiente de la delegación, una comisión encargada de formular, coordinar y operar los programas de obras de construcción, conservación y mantenimiento de la red hidráulica, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal, supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado, prestar el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes, llevar a cabo los estudios técnicos e investigaciones de ingeniería para mantener actualizadas las normas aplicables a las construcciones en el Distrito Federal, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

A la *Secretaría de Desarrollo Social* le compete el despacho de las materias relativas a: desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios, específicamente formula, fomenta y ejecuta políticas y programas generales para el desarrollo social con la participación ciudadana, que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como establecer los lineamientos generales y coordinar los programas específicos que en esta materia desarrollen las delegaciones, establece e instrumenta políticas y programas de apoyo, suministro y orientación en materia alimentaria.

También, es competente para formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas que promuevan la equidad y la igualdad de oportunidades y que eliminen los mecanismos de exclusión social de grupos sociales de atención prioritaria: mujeres, niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad, promover la coordinación de acciones y programas de combate a la pobreza que se ejecuten en el Distrito Federal, establecer, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia de asistencia social en el Distrito Federal, formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas de prevención y atención a grupos sociales de alta vulnerabilidad como son: niños y niñas de la calle, víctimas de violencia familiar,

población con adicciones, personas que viven con el virus de la inmunodeficiencia humana, trabajadoras y trabajadores sexuales e indigentes.

Esta además establece y vigila el cumplimiento de normas y modelos de atención para grupos de alta vulnerabilidad en el Distrito Federal, promueve fomento y coordina acciones para prevenir y combatir la desintegración familiar, vigila que las instituciones de asistencia privada y sus patronatos cumplan con las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, administra, coordina y supervisa la operación de zoológicos del Distrito Federal, con el fin de la investigación, conservación y exhibición de flora y fauna que contribuyan a la educación, recreación y esparcimiento de la población.

Recibe y sistematiza la información que en materia de investigación científica e innovación tecnológica reciba de las instituciones académicas y centros de investigación públicos y privados, y operar un sistema de consulta al servicio de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal y público en general, fomenta la participación de las organizaciones civiles y comunitarias, de las instituciones académicas y de investigación y de la sociedad en general, en el diseño, instrumentación y operación de las políticas y programas que lleve a cabo la Secretaría.

Apoya iniciativas y proyectos de la sociedad relacionados con las materias a cargo de la Secretaría, se coordina con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados de la administración pública del Distrito Federal, de la federación y de otras entidades federativas, en los ámbitos de su competencia, de acuerdo con lo establecido por las disposiciones jurídicas de la materia, de igual forma, cuando algún plan, programa de apoyo y/o política social incida en el proceso educativo en el Distrito Federal, el mismo se desarrollará y ejecutará por la Secretaría de Educación del Distrito Federal, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En otro orden de ideas, a la *Secretaría de Salud* le corresponde el despacho de las materias relativas a la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas de salud del Distrito Federal, especialmente, vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de la Ley General de Salud, la Ley de Salud para el Distrito Federal y demás disposiciones aplicables, coordinar la participación de todas las instituciones de los sectores público, social y privado en la ejecución de las políticas de salud del Distrito Federal, planear, organizar, dirigir, operar, controlar y evaluar el Sistema de Salud del Distrito Federal, formular los proyectos de convenios de coordinación y concertación, a que se refiere el artículo 19 de la LOAPDF, que en materia de salud suscriba el Jefe de Gobierno.

De igual forma, apoya los programas y servicios de salud de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, en los términos de la legislación aplicable y de las bases de coordinación que se celebren, coordina, supervisa y evalúa los programas y acciones que en materia de salud realicen las Delegaciones del Distrito Federal, coordina y desarrolla, conjuntamente con los estados colindantes al Distrito Federal, el Sistema Metropolitano de Atención a la Salud, formula y desarrolla programas locales de salud, en el marco del sistema metropolitano de atención a la salud y del sistema de salud del Distrito Federal

conforme a los principios y objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

También planea, dirige, controla, opera y evalúa los servicios de atención médica y salud pública, planea, dirige, controla y evalúa los servicios de medicina legal, de salud en apoyo a la procuración de justicia y atención médica a población interna en Reclusorios y Centros de Readaptación Social, planea, dirige, controla, opera y evalúa las instituciones de prestación de servicios de salud a población abierta, organizar y ejecutar las acciones de regulación y control sanitario en materia de salubridad local, organiza, opera y supervisa la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere la ley de salud para el distrito federal.

Planea, opera, controla y evalúa el sistema de información de salud del distrito federal, determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar los prestadores de servicios de salud en el distrito federal de los sectores público, social y privado, elabora, coordina y evalúa programas de enseñanza e investigación y promover el intercambio con otras instituciones, organiza congresos en materia de salud, sanidad y asistencia social, estudia, adopta y pone en vigor las medidas necesarias para combatir las enfermedades transmisibles, no transmisibles y las adicciones, así como la prevención de accidentes, desarrolla actividades tendientes al mejoramiento y especialización de los servicios, y las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

A la *Secretaría de Finanzas* le compete el despacho de las materias relativas al desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la entidad.

Por lo que elabora el Programa Operativo de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y el presupuesto de ingresos de la entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal, formula y somete a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto, recauda, cobra y administra los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables.

También ordena y practica visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables, determina, recauda y cobra los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan, impone las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal, ejerce la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal, vigila y asegura en general, el



cumplimiento de las disposiciones fiscales, formula querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Además representa en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del ejecutivo federal en materia de ingresos federales coordinados, dicta las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, formula el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las delegaciones, controla el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución, formula la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal.

Interviene en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública del Distrito Federal, emite opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal, formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, lleva y mantiene actualizados los padrones fiscales, expide las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

En otro ámbito, tenemos a la *Secretaría de Transportes y Vialidad* que tiene como competencia el despacho de las materias relativas al desarrollo integral del transporte, control del autotransporte urbano, así como la planeación y operación de las vialidades, específicamente formula y conduce la política y programas para el desarrollo del transporte, de acuerdo a las necesidades del Distrito Federal, elabora y mantiene actualizado el programa integral de transporte y vialidad del Distrito Federal,

Realiza los estudios necesarios sobre tránsito de vehículos, a fin de lograr una mejor utilización de las vías y de los medios de transporte correspondientes, que conduzca a la más eficaz protección de la vida, y a la seguridad, comodidad y rapidez en el transporte de personas y de carga, lleva a cabo los estudios para determinar con base en ellos, las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano, con el objeto de que se complementen entre sí y con las obras de infraestructura vial, establece, con base en los estudios pertinentes, las normas generales para que las Delegaciones puedan determinar la ubicación, construcción y el funcionamiento y tarifas de los estacionamientos públicos en su demarcación territorial, así como vigilar el cumplimiento de dicha normatividad.

Igualmente estudia las tarifas para el servicio público de transporte de pasajeros urbano y suburbano, de carga y taxis, así como proponer al Jefe de Gobierno las modificaciones pertinentes, autoriza los cambios de unidades y fija frecuencias y horarios de las unidades de transporte de carga y pasajeros, revisa y opina sobre

nuevos tipos y características de los mismos, establece las normas para la determinación de sitios de transporte público de carga, taxis y autobuses para autorizar las concesiones correspondientes, determina las rutas de penetración de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros suburbano y foráneo, precisar las rutas de penetración o de paso, así como los itinerarios para los vehículos de carga, otorgando las autorizaciones correspondientes, representa cuando así sea necesario, al Jefe de Gobierno, ante las autoridades, comisiones, comités, grupos de trabajo y demás organismos que se ocupen del problema del transporte urbano de pasajeros y de carga.

Expide la documentación para que los vehículos y sus conductores circulen, conforme a las Leyes y Reglamentos vigentes, fijar las medidas conducentes y autorizar, cuando procedan, las concesiones o permisos que prevén los ordenamientos legales y las disposiciones administrativas en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones que se requieran para la prestación adecuada de los servicios, realiza estudios sobre la forma de optimizar el uso del equipo de transporte colectivo del sector, y con base en ellos, dictar y supervisar el cumplimiento de las normas que conduzcan a su mejor aprovechamiento, plantea las obras de transporte y vialidad, formular los proyectos y la programación correspondientes y dar seguimiento al proceso de ejecución de las mismas, estudia y dictamina sobre las alternativas en la selección del equipamiento que deban adquirir las áreas dedicadas al servicio de transporte en el sector, propone al Jefe de Gobierno las normas, políticas y medidas correspondientes para apoyar el desarrollo de las entidades paraestatales cuya coordinación le sea encomendada.

También, participa en la elaboración de los programas institucionales de las entidades paraestatales cuya coordinación le corresponda realizar, así como analizar, dictaminar y promover los ajustes que se requieran, en los ámbitos normativos, operativos y presupuestales, emite las políticas y normas de operación de los paraderos del servicio público de transporte de pasajeros, elabora y actualiza la normatividad del señalamiento horizontal y vertical de la red vial, así como la de los dispositivos de control de tránsito y preparar los proyectos ejecutivos correspondientes, determina las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a la materia de ingeniería de tránsito.

Coordina las actividades en materia de vialidad y transporte con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con las entidades paraestatales cuya competencia y objeto se relacione con estas materias.

Participa en los términos que señale el estatuto de gobierno y el Jefe de Gobierno en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes en materia de transporte y vialidad, y las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

Atingente a la *Secretaría de Turismo*, señalaremos que es de su competencia el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de la actividad económica en el sector turismo en el ámbito del Distrito Federal, especialmente establecer las políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y

fomento turístico, formular, diseñar y ejecutar los programas específicos en materia turística, formular y ejecutar los programas de investigación y formación de recursos humanos en materia turística, promover la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivo de la actividad turística, incluyendo el establecimiento de parques y zonas turísticas, promover y coordinar los programas de promoción de la inversión nacional y extranjera en el sector turístico de la Ciudad de México.

Además es de su competencia apoyar a la autoridad federal competente en la vigilancia de la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado, orientar y estimular las medidas de protección al turismo en la Ciudad de México, promover y facilitar la afluencia turística a la Ciudad de México desde otros estados de la república y desde el exterior, en coordinación con las autoridades competentes de la Administración Pública Federal, formular y difundir la información oficial en materia de turismo; y coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, promover, coordinar y, en su caso, asesorar y apoyar la organización de reuniones grupales y otras actividades para atracción turística.

Y por último proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística de la ciudad y estimular la participación de los sectores social y privado, y además aquellas que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

En último lugar tenemos a la *Secretaría de Cultura* que es competente para diseñar y normar las políticas, programas y acciones de investigación, formación, difusión, promoción y preservación del arte y cultura en el Distrito Federal, así como impulsar, desarrollar, coordinar y ejecutar todo tipo de actividades culturales. Las actividades de la Secretaría estarán orientadas a enriquecer la calidad de las manifestaciones culturales con base en los principios democráticos de igualdad, libertad, tolerancia y pluralidad. Lo anterior en el marco del respeto a la diversidad e identidad culturales, el derecho al desarrollo de la propia cultura, la conservación de las tradiciones y la participación social.

Especialmente se le atribuye competencia para apoyar la formación y el desarrollo cultural de los habitantes de la Ciudad de México, sin distinción alguna, para fomentar, propiciar y apoyar la creación artística en todos sus géneros, para promover y difundir entre la población del Distrito Federal la cultura local, nacional e internacional en sus expresiones artísticas, científicas y tecnológicas, así como conservar, administrar y acrecentar los bienes, históricos, arqueológicos y artísticos ubicados en la Ciudad de México, a excepción de los que sean competencia de la federación, en los términos de las leyes relativas, formular y coordinar la ejecución de programas de formación cultural no formal.

De igual forma también es competente para fomentar la educación artística, a través de los talleres de iniciación, escritura, lectura, artes plásticas, música, artes escénicas, cine, audio, video y multimedia para niños, jóvenes y adultos, organizar cursos, concursos, festivales, y otras formas de participación para enriquecer la vida cultural, impulsar la participación de los habitantes de la ciudad en la elaboración, promoción y

divulgación de los proyectos culturales a cargo de la Administración Pública, operar un sistema de información y comunicación a fin de promover de manera oportuna al público en general la oferta y demanda culturales en la Ciudad de México, apoyar la creación, la difusión editorial y el hábito de la lectura entre los habitantes del Distrito Federal, establecer las políticas y lineamientos para la creación, uso y aprovechamiento de los centros y espacios culturales, tanto de la administración centralizada, como de los que se encuentren asignados a los órganos político administrativos y coordinar con ellos, las actividades de su competencia, promover el conocimiento de la historia, la geografía y el patrimonio cultural urbano y rural de la Ciudad de México.

Asimismo, es de su competencia procurar y concertar los instrumentos jurídicos necesarios que permitan desarrollar la cooperación cultural con todo tipo de organismos o instituciones tanto públicas como privadas, nacionales o extranjeras, apoyar las actividades de investigación, reflexión y discusión relativas a la cultura, promover la creación y ampliación de diversas opciones de organización, administración y de financiamiento, que permitan impulsar y fortalecer las actividades culturales, impulsar la actividad cultural que se desarrolla en las unidades territoriales, pueblos, barrios, colonias y unidades habitacionales. en coordinación con los órganos político administrativos, procurar el equilibrio geográfico y social de la oferta de servicios y bienes culturales que generan en la Ciudad de México, otorgar reconocimientos y estímulos al mérito de los creadores artísticos, investigadores, interpretes o promotores culturales, mediante evaluaciones sustentadas en los principios de objetividad, imparcialidad y equidad.

A esta Secretaría también le compete desarrollar la formación y capacitación de investigadores y promotores culturales, apoyar, preservar y difundir el arte, las artesanías, las expresiones de cultura popular, las festividades y tradiciones de las comunidades establecidas en el Distrito Federal, establecer los instrumentos y procedimientos necesarios, a fin de brindar apoyo y facilitar las gestiones de los creadores y productores que, por la magnitud y trascendencia de sus proyectos o actividades, así lo requieran ante la autoridad correspondiente, concertar y desarrollar de manera conjunta con otras instituciones y dependencias del sector público, programas cívicos y protocolarios que permitan fortalecer los valores nacionales y las conductas patrióticas y democráticas.

Fijar los lineamientos de operación del Archivo Histórico de la Ciudad, del Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, administrar y programar las actividades de los museos, las agrupaciones musicales, los teatros que le sean adscritos; la orquesta filarmónica de la Ciudad de México, las escuelas de música y danza y las demás que le sean asignadas; y las demás que le confieran las leyes y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

También forma parte de la Administración Pública Centralizada, la *Oficialía Mayor* a quien le corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a los recursos materiales y a los servicios generales; al patrimonio inmobiliario; y, en general, a la administración interna de la Administración Pública del Distrito Federal.

Específicamente podemos decir que a esta le compete proponer a la Contraloría General medidas técnicas y políticas de administración para la organización, y funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, diseñar, coordinar e implementar en el ámbito de sus atribuciones, las normas, políticas y criterios que en materia de administración interna deben observar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, expedir lineamientos para la expedición de credenciales de acreditación de verificadores que realicen las Dependencias, Órganos y Entidades de la Administración Pública, integrar, actualizar y difundir por Internet el padrón de verificadores administrativos de la Administración Pública del Distrito Federal, apoyar al Jefe de Gobierno en la conducción de las entidades paraestatales agrupadas en cada subsector, y participar en la elaboración de sus respectivos programas, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan General de Desarrollo del Distrito Federal.

También tiene como facultad la operación la organización, el funcionamiento el desarrollo del servicio público de carrera y vigilar su implementación de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, por otro lado es competente para expedir lineamientos generales para la selección, evaluación, certificación y promoción de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, para definir en el marco del servicio público de carrera las políticas de evaluación del desempeño, así como establecer y supervisar los mecanismos relativos a las promociones, estímulos y gratificaciones para los servidores públicos de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, establecer y controlar un sistema de transferencias con el propósito de permitir la movilidad de servidores públicos de carrera dentro de la estructura de la Administración Pública del Distrito Federal.

Además propone al Jefe de Gobierno la designación o remoción, en su caso, de quienes deban representar al Distrito Federal ante la Comisión Mixta de Escalafón, la Comisión Mixta de Higiene y Seguridad y demás Comisiones que se integren, de conformidad con las disposiciones laborales aplicables, autoriza los tabuladores para el pago de los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal centralizada y desconcentrada, así como la normatividad y la política de sueldos y salarios del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, así como determinar las políticas, normas y lineamientos administrativos respecto a la contratación de la prestación de servicios profesionales que lleve a cabo la Administración Pública del Distrito Federal, interviene en la formulación de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su aplicación.

Expide los nombramientos del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, previo acuerdo de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades competentes, establece la normatividad y las políticas de capacitación del personal de la Administración Pública del Distrito Federal, en el marco del servicio público de carrera y de las disposiciones jurídicas aplicables, establece también la normatividad correspondiente a los arrendamientos, enajenaciones y adquisiciones que realice el Distrito Federal, así como respecto de los servicios que le sean prestados e intervenir en unos y otros, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, administra los bienes muebles e inmuebles del Distrito Federal cuidando su mantenimiento,

conservación y acondicionamiento, así como ordenar su recuperación administrativa cuando proceda, y proponer al Jefe de Gobierno la concesión del uso o la venta, en su caso, de dichos bienes.

De igual manera dirige y coordina el sistema de valuación de bienes del Gobierno del Distrito Federal, establece la normatividad y control sobre la administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad, así como el establecimiento de lineamientos para su adquisición, uso y destino, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, celebra, otorga y suscribe los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de cualquier índole, necesarios para el ejercicio de las atribuciones del órgano ejecutivo local, excepto los relativos a obra pública, los servicios relacionados con ésta, la contratación de créditos o firma de títulos crediticios y otros que sean atribución de otra dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, o correspondan a una facultad indelegable del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Siguiendo pues con lo los integrantes de la Administración Pública Centralizada, tenemos a la Contraloría General, a quien le corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, así como el desarrollo, modernización, innovación y simplificación administrativos, y la atención ciudadana.

Y especialmente le compete planear, programar, establecer, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal, manteniendo permanentemente su actualización, fiscalizar e inspeccionar los ingresos de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el Código Financiero del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa, y la fiscalización e inspección del ejercicio del gasto público de la Administración Pública del Distrito Federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa, expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.

Coordinar a las contralorías internas que dependerán de la Contraloría General y que ejercerán funciones de control y fiscalización de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, así como emitir los lineamientos para su actuación, determinar los requisitos que debe reunir el personal de los órganos de control interno a que se refiere la fracción anterior, y designar a sus titulares y demás servidores públicos que los integren, vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesorando y apoyando a los órganos de control interno de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que le estarán adscritos jerárquica, técnica y funcionalmente.

Asimismo establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, así como realizar a las mismas, las auditorías que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control, verifica el cumplimiento, por parte de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de responsabilidades administrativas.

También es competente para planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública, así como realizar, dentro del ámbito de su competencia, todo tipo de auditorías y evaluaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, y formular, con base en los resultados de las auditorías, las observaciones y recomendaciones necesarias, estableciendo un seguimiento sistemático de la aplicación de dichas recomendaciones; al efecto, verificará reuniones periódicas con los titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, los que deberán informar de las medidas adoptadas al respecto,

Inspecciona y vigila directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos de la Administración Pública del Distrito Federal, procediendo en su caso, al fincamiento de la responsabilidad administrativa.

Por otro lado fiscalizar el ejercicio de los recursos federales derivados de los acuerdos y convenios respectivos ejercidos por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, en coordinación con las autoridades federales competentes, asimismo fiscalizar el ejercicio de los recursos del Distrito Federal comprometidos en los acuerdos y convenios con entidades federativas en coordinación con los órganos de control competentes, verificar que se efectúen en los términos establecidos, la aplicación en entidades paraestatales de los subsidios que otorgue el Gobierno del Distrito Federal, opinar, previamente a su expedición, sobre la viabilidad y legalidad de los proyectos de normas de contabilidad gubernamental y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren las dependencias correspondientes, así como en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Finanzas;

Además norma, controla y contrata los servicios de auditores externos que resulten necesarios para cumplir las funciones de revisión y fiscalización, designar a los comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los consejos o juntas

de gobierno y administración de las entidades paraestatales, aprueba, en caso de que se requiera conforme a las normas y objetivos que establezca, la contratación de profesionistas independientes, personas físicas o morales, para realizar trabajos en materia de control y evaluación de la gestión pública en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, celebra convenios de coordinación, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas funciones.

Verifica y da seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones y recomendaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa derivadas de la revisión de la cuenta pública, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar, igualmente verifica y da seguimiento hasta su conclusión, al cumplimiento de las observaciones que formule la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados derivadas de la revisión de la deuda pública del Gobierno del Distrito Federal, y en su caso, fincar las responsabilidades administrativas a que haya lugar.

Informa semestralmente al Jefe de Gobierno Distrito Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerido, el resultado de tales intervenciones, lleva el registro de los servidores públicos sancionados en el ámbito de la Administración Pública del Distrito Federal, y celebrar convenios de colaboración en la materia, previa autorización del Jefe de Gobierno, con la Federación y las entidades federativas, tramita y resuelve las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Conoce e investiga los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el ministerio público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida, asimismo emite, formula, y notifica los pliegos de responsabilidades a los servidores públicos que estime presuntos responsables, a efecto de incoar el procedimiento administrativo correspondiente, así como a aquellos servidores públicos a los que, una vez valorados los expedientes que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, así lo determine.

Interviene en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, órganos desconcentrados y de las entidades paraestatales, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento, proceder al fincamiento de la responsabilidad administrativa que proceda, también



interviene en los procesos de licitación de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública, para vigilar que se cumpla con las normas y disposiciones aplicables.

Asimismo, a través del Órgano de Control Interno de la Contraloría General, vigila el cumplimiento de las normas internas de la Contraloría General, constituye las responsabilidades administrativas de su personal aplicándoles las sanciones que correspondan y, hacer al efecto, las denuncias a que hubiese lugar, establece, en coordinación con la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, políticas o lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obra pública de la Administración Pública del Distrito Federal, a efecto de eficientar los recursos y transparentar el manejo de los mismos.

Interviene directamente o como coadyuvante, ante las autoridades administrativas o judiciales, en todos los asuntos en que la Contraloría General sea parte, cuando tenga interés jurídico o se afecte el patrimonio del Gobierno del Distrito Federal, y éstos se encuentren relacionados con las facultades que tiene encomendadas, pudiendo delegar tal atribución, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, además propone al Jefe de Gobierno medidas técnicas y políticas para simplificar, modernizar e innovar la actuación administrativa de la Administración Pública del Distrito Federal, diseña coordina y norma el desarrollo, simplificación, modernización e innovación de la actuación administrativa de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal, así como los programas y acciones relativas;

Establece la normatividad y dictamina las modificaciones a la estructura orgánica de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, norma y vigila la aplicación de las medidas de desconcentración y descentralización administrativas que resulten de los procesos de modernización de la Administración Pública del Distrito Federal, norma, vigila y evalúa los programas de modernización y simplificación administrativa procurando la permanente comunicación con la población en cuanto a sus necesidades respecto de los tramites que gestiona y de los servicios que solicita.

Determina y conduce la política de atención ciudadana y normar, supervisar y evaluar la operación de las unidades de atención al público, determinar y conduce igualmente la política informática y de telecomunicaciones y normar la elaboración de los sistemas y la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios relacionados, dando a la oficialía Mayor, la participación que en el ámbito de su competencia le corresponde, propone al Jefe de Gobierno las normas y políticas para el desarrollo, modernización, simplificación e innovación de la actuación administrativa de las entidades paraestatales.

Por último, conducir las políticas de modernización, simplificación y desregulación administrativa de la Administración Pública del Distrito Federal, vigilando que las acciones y programas que formulen y ejecuten en esta materia las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se orienten a cumplir con esas políticas, coadyuva con las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública así como de protección de datos personales, establece las normas y

procedimientos de evaluación de las aptitudes y el desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública, y así como quien desee incorporarse, para su implementación a través de la unidad administrativa que al efecto se establezca, organiza, conduce y da seguimiento a los procesos para la evaluación del desempeño de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, elabora, ejecuta y da seguimiento al programa de Contraloría Ciudadana, estableciendo las normas y procedimientos en la materia; además de aquellas que les atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

En quinto lugar de la Administración Pública centralizada, encontramos a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, a quien le corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

Y específicamente se le concede competencia para coordinar la función jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de la materia fiscal, asesorar jurídicamente al jefe de gobierno en los asuntos que éste le encomiende, elaborar y revisar en su caso los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que el Jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa, con excepción de aquellas que se refieran a la materia fiscal, formular y revisar en su caso los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos de naturaleza similar, con la finalidad de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Jefe de Gobierno, elaborar y revisar en su caso, los proyectos de reglamentos sobre leyes expedidas por el congreso de la unión relativas al Distrito Federal, a efecto de que el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, los someta a la consideración del presidente de la república;

Elabora el proyecto de agenda legislativa del Jefe de Gobierno, atendiendo a las propuestas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y someterlo a la consideración del mismo, define, unifica, sistematiza y difunde los criterios para la interpretación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal, así como unificar los criterios que deben seguir las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, asesora jurídicamente a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando estos así lo soliciten.

Por otro lado vigila, en el ámbito jurídico-procesal, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente por lo que se refiere a las garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las disposiciones administrativas necesarias para tal efecto, tramita sustancia y deja en estado de resolución los recursos administrativos interpuestos en contra de actos y resoluciones del Jefe de Gobierno y de los titulares de las dependencias de la

Administración Pública del Distrito Federal, así como substanciar en su caso los procedimientos contenciosos, interviene en los juicios de amparo, cuando el jefe de gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del Jefe de Gobierno, así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y con justificación cuando la importancia del asunto así lo amerite.

También participa, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del marco normativo jurídico, dirige, supervisa, organiza y controla la defensoría de oficio del fuero común en el Distrito Federal, de conformidad con la Ley de la materia, así como prestar los servicios de defensoría de oficio, de orientación y asistencia jurídica, publica, difunde y distribuye la Gaceta Oficial del Distrito Federal, certificar, en la esfera de sus atribuciones, los documentos expedidos por el Jefe de Gobierno y aquellos expedidos por los servidores públicos adscritos a la propia Consejería Jurídica y de Servicios Legales en el desempeño de sus funciones, expide copias certificadas, excepto en materia fiscal, de los documentos que obren en los archivos de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, previa autorización y envío de los mismos por el titular de la dependencia de que se trate, sin perjuicio de la facultad que tiene el titular de cada dependencia de certificar los documentos que obren en sus archivos y los expedidos por los servidores públicos que les estén subordinados en el ejercicio de sus atribuciones.

Tramita e integra debidamente los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para los efectos que establece el artículo 20 Bis de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo, presta los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Civil, presta servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio, dirige organiza y supervisa el Archivo General de Notarías; elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetará el mismo, en general, prestar los servicios relacionados con éste, así como crear, administrar y resguardar la base de datos que contenga los avisos de testamento otorgados en el Distrito Federal o ante cónsul, proporcionando dicha información al Registro Nacional de Avisos de Testamento y remitir a los jueces y notarios los resultados de las búsquedas que a su vez expida el Registro Nacional de Avisos de Testamento, coordina y vigila el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de Jurados, Panteones, Consejos de Tutelas, Registro Público de la Propiedad y de Comercio, Registro Civil, Archivo General de Notarías, Legalizaciones, Exhortos y Bienes Mostrencos, así como intervenir en materia de cultos conforme a las Leyes de la materia.

Propone al Jefe de Gobierno el nombramiento y remoción de los jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos, así como el número de estos Juzgados en el Distrito Federal, y su ámbito de jurisdicción territorial, conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Justicia Cívica, y de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetarán los Juzgados Cívicos, supervisando y vigilando el funcionamiento de los mismos, previa opinión de la Secretaría de

Gobierno en cuanto a la posible concertación, coadyuvar en la elaboración y sancionar los convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos y administrativos relativos a la coordinación con la administración pública federal y con los gobiernos estatales, además emite en coordinación con la Oficialía Mayor, los lineamientos generales para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos que en el ámbito de sus respectivas competencias acuerden las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Somete a consideración del Jefe de Gobierno el otorgamiento de patentes de notario y aspirante, así como establecer los lineamientos y criterios técnico-jurídicos para la aplicación y supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia notarial y recibir, tramitar, substanciar y resolver las quejas en contra de notarios, tramita los indultos que se vayan a conceder a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito Federal

Finalmente la última de las dependencias que integran esta parte de la Administración Pública que estudiamos es la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno del Distrito Federal, que se integra por los responsables de asuntos jurídicos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual tiene por objeto coordinar todo tipo de asuntos en materia jurídica.

En otro orden de ideas, tenemos a la denominada administración Pública Desconcentrada, que se encuentra integrada por órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales denominadas Delegaciones del Distrito Federal, cuya naturaleza es la de eficientar, agilizar asuntos que le competan de la Administración Pública Centralizada en el Distrito Federal, y que jerárquicamente se subordinan al Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine y que cuentan con facultades específicas establecidas en los instrumentos jurídicos que él mismo crea.

Estos órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal atienden a principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Cuentan además con autonomía funcional de acciones de gobierno, tienen un nombre y una circunscripción determinada por la LOAPDF, y sus titulares son elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, y se auxilian para el despacho de los asuntos que en su caso les competen, de Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental que establezca el Reglamento Interior.

Así a los titulares de cada delegación les corresponde legalizar las firmas de sus subalternos, y certificar y expedir copias y constancias de los documentos que obren en los archivos de la Delegación, expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente, otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los

números oficiales y lineamientos, con apego a la normatividad correspondiente, expedir, en coordinación con el registro de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

También les corresponde otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; excepto en las disposiciones contenidas en las Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal, autorizar los horarios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos, vigilar su desarrollo y, en general, el cumplimiento de disposiciones jurídicas aplicables, velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal.

Además están facultados para proporcionar, en coordinación con las autoridades federales competentes, los servicios de filiación para identificar a los habitantes de la demarcación territorial y expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de los límites de la demarcación territorial, Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población, intervenir en las juntas de reclutamiento del Servicio Militar Nacional, elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las Leyes y Reglamentos aplicables, formular y ejecutar Programas de Apoyo a la Participación de la Mujer en los diversos ámbitos del desarrollo pudiendo coordinarse con otras instituciones, públicas o privadas para la implementación de los mismos. Estos programas deberán ser formulados de acuerdo a las políticas generales que al efecto determine la Secretaría de Gobierno.

Asimismo, para formular, ejecutar y vigilar el Programa de Seguridad Pública de la Delegación en coordinación con las dependencias competentes, establecer y organizar un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, ejecutar las Políticas Generales de Seguridad Pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno, emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones, presentar ante el Secretario competente los informes o quejas sobre la actuación y comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad, respecto de actos que presuntamente contravengan las disposiciones, para su remoción conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

También es de su competencia ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso, propone la adquisición de reservas territoriales necesarias para el Desarrollo Urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio

del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la materia, solicita al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

De igual manera presta asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial, administra los Juzgados Cívicos y los Juzgados del Registro Civil, coordina con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, presta servicios públicos a que se refiere esta Ley, así como aquellos que las demás determinen, tomando en consideración la previsión de ingresos y Presupuesto de Egresos del Ejercicio respectivo, da mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial.

Presta el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente, propone a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias, autoriza, con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transportes y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicaran para los estacionamientos públicos de su jurisdicción.

Ejerce además, funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción, así como aplicar las sanciones respectivas, rehabilita y mantiene escuelas, constituye, rehabilita y mantiene bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, incluyendo la instalación de bebederos de agua potable, y el mantenimiento a los ya instalados en las escuelas del Distrito Federal, así como la construcción y rehabilitación de espacios con la infraestructura humana, inmobiliaria y material necesaria y adecuada destinados para la Educación Física y la Práctica Deportiva, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Secretaría de Educación.

Presta el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente, construye, rehabilita y mantiene los parques públicos que se encuentren a su cargo, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente, construye, rehabilita, mantiene y, en su caso, administra los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente, coadyuva con el Cuerpo de Bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes, presta en

forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos.

También propone las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas parciales de su demarcación territorial, realiza campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan, coordina con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales, presta el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los Programas Parciales de su Demarcación Territorial, administra los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa, efectúa ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes, promueve los valores de la persona y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social,

Establece e incrementa relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad, suscribe los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las Unidades Administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero de la LOAPDF. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de estas facultades.

Además atiende el Sistema de Orientación, Información y Quejas, propone y ejecuta las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural, formular los Programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto, participa con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los Programas Especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las Normas y Criterios que establezcan las Dependencias Centrales.

Realiza ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial, construye rehabilita y mantiene las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación, construye, rehabilita y mantiene puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales, planea, programa, organiza, dirige, controla y evalúa el funcionamiento de las Unidades Administrativas a ellos adscritas.

De igual manera dicta las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la Delegación en funcionarios subalternos, de facultades que tengan encomendadas, ejecuta en su demarcación territorial programas de desarrollo social, con la participación ciudadana, considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente, ejecuta dentro de su demarcación territorial, programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias.

Asimismo, presta en su demarcación territorial, los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes, también presta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, Programas de Vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión.

Promueve dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios, implementa acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental, autoriza los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, vigila y verifica administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable.

Difunde los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente, promueve la educación y participación comunitaria, social y privada para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente, ejecuta el Sistema de Servicio Público de Carrera que se determine para las delegaciones, ejecuta los Programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público, elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil de la Delegación, recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los programas internos y especiales de Protección Civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Vigila y verifica administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de Protección Civil, asimismo la aplicación de las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias, elabora, promueve, fomenta y ejecuta los proyectos productivos, que en el ámbito de su jurisdicción, protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes, promueve también y coordina la instalación, funcionamiento y seguimiento de los Subcomités de Desarrollo Económico Delegacionales, apoyando iniciativas de



inversión para impulsar a los sectores productivos de su zona de influencia. Asimismo, ejecutar la normatividad que regule, coordine y dé seguimiento a dichos Subcomités.

Establece y ejecuta en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las micro y pequeñas empresas de la localidad, participa y colabora con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los Programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias, realiza recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana;

Coordina acciones de participación ciudadana en materia de prevención del delito, promueve, coordina y fomenta los Programas de salud, así como campañas para prevenir y combatir la farmacodependencia, el alcoholismo, la violencia o desintegración familiar, en el ámbito de su competencia territorial, designa a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe de Delegación, establece la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, opina sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los Convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación, propone al Jefe de Gobierno, los proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de la Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.

Finalmente coadyuva con la dependencia de la administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; y todas aquellas que les atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Continuando con la forma de organización que presenta la Administración Pública del Distrito Federal, tenemos a la modalidad Paraestatal, que como ya hemos mencionado al inicio de este punto, se trata de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, las cuales son creadas por Decreto del Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa.

En ese entendido podemos determinar que las empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal, son aquellas sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o que le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Las entidades paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo y de los objetivos y metas señalados en sus programas.

Se asemejan a las anteriores, las Sociedades Civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por último tenemos a los Fideicomisos Públicos, que son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales, en la realización de las funciones que legalmente le corresponden.

Cada organismo descentralizado, empresa de participación estatal mayoritaria, y fideicomiso público, de conformidad con los capítulos II, III, IV de la LOAPDF, deben cumplir con lineamientos para su constitución, organización y funcionamiento, así como para el control y operación de conformidad con el capítulo V, de la ley antes citada.

## **2.3 ANÁLISIS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y ESTUDIO DE ESTE EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO VIGENTE (En materia Federal y el Distrito Federal).**

### **2.3.1 Concepto Doctrinal de Acto Administrativo.**

Este tema es sin duda el más importante en el desarrollo de esta investigación, pues el Acto Administrativo es el vínculo formal que une al gobernado con el Estado, y en el que se basa su actividad administrativa, por ello, conviene realizar un estudio completo que arroje como resultado el buen entendimiento de esta figura.

Así las cosas, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, la labor de definir un concepto, cualquiera que este sea, significa entrar a un problema complejo de carácter doctrinario, toda vez que debemos estudiar lo contenido en la ley y lo ya dicho por algunos autores para llegar a un concepto propio.

En ese tenor, iniciaremos citando a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que en su artículo 2º fracción I, proporciona la siguiente definición de Acto Administrativo:

**“Artículo 2º.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

**I. Acto Administrativo:** Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir una situación

jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general.” (Lo resaltado es por el tesista).

Por su parte Emilio Fernández Vázquez, texto extraído de su obra *Diccionario de Derecho Público, Administrativo- Constitucional –Fiscal*, concibe al Acto Administrativo como “...una declaración de voluntad de la Administración, destinada a producir efectos jurídicos,...”<sup>105</sup>, que en comparación con lo contenido en la LPADF., resulta escueta, o muy básica. Sin embargo, complementa con una clasificación abundante de los diferentes tipos de actos que existen.<sup>106</sup>

Otro autor que proporciona un concepto del acto administrativo es Jaime Orlando Santofimio G., quien al respecto lo define como “...aquella actuación de la administración pública que se caracteriza por consistir en un manifestación unilateral de la voluntad, de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos.”<sup>107</sup>

En el mismo orden de ideas, Alberto Pérez Dayán en su *Teoría General del Acto Administrativo*, cita a Vedel Georges, quien en relación con el concepto que nos ocupa señala que estos son “...actos jurídicos emitidos unilateralmente por la administración con objeto de modificar el ordenamiento jurídico mediante las obligaciones que impone o por los derechos que confiere.”<sup>108</sup>

De igual forma encontramos a Roberto Dormí quien en su obra *Derecho Administrativo*, explica que el acto administrativo “Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos generales en forma directa.”<sup>109</sup>

José María Boquera Oliver, señala que el acto administrativo “...es, pues, la declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos por presumir el Ordenamiento jurídico, con presunción iuris tantum, su legalidad.”<sup>110</sup> Y propone además tres formas de concebir al acto en el Derecho administrativo, mismas que con fines didácticos se citaran a continuación.

La primera de ellas es la *Concepción subjetiva* del acto administrativo, en la cual “...existen organizaciones o sujetos que *son* Administraciones públicas y todo lo de ellas o que a ellas se refiere es administrativo (organización, Derecho, etc.). Por consiguiente, todos los actos de la administración serán actos administrativos. En esta

---

<sup>105</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo – Constitucional – Fiscal*, primera edición, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p. 9.

<sup>106</sup> Para la profundización de esta clasificación a que se hace referencia léase la obra referida en la cita anterior y el contenido de las páginas 9-27.

<sup>107</sup> SANTOFIMIO, Orlando Jaime, *Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, p. 43.

<sup>108</sup> DAYÁN, Pérez Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, editorial Porrúa, México 2003, p. 47. (Para abundar sobre este concepto, consúltense las paginas 47-61 de esta misma obra).

<sup>109</sup> DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo*, 11ª edición, Editorial Ciudad Argentina Hispania Libros, México 2006, p. 263.

<sup>110</sup> BOQUERA, Oliver José María, *Derecho Administrativo*, 10ª edición, editorial Civitas, Madrid 1996, p. 323.

concepción, la expresión <<actos de la Administración pública>> resulta equivalente a la expresión << actos administrativos>>.”<sup>111</sup>

En segundo lugar tenemos a la *Concepción funcional no jurídico-formal*, que consiste en concebir al acto administrativo como una actividad administrativa caracterizada materialmente por ser concreta, parcial y subordinada.

Y por último, se encuentra la *Concepción mixta*, que es la combinación de la perspectiva subjetiva con un criterio funcional.

Ahora bien, para el maestro Acosta Romero, “...el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”<sup>112</sup>

Ya para Eduardo García de Enterría, texto extraído de su obra *Curso de Derecho Administrativo I*, existe respecto del acto administrativo, una acepción en sentido amplio, que lo define como “...todo acto jurídico dictado por la administración y sometido al Derecho Administrativo.”<sup>113</sup>

Asimismo, determina que en otros términos cabe la posibilidad de definirlo como “...la declaración de la voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.”<sup>114</sup>

También encontramos a Enrique Silva Cimma, que concibe al acto administrativo como “...la declaración de voluntad general o individual de un órgano administrativo emitida en función de una potestad o competencia administrativa, y por lo cual se deciden o emiten juicios sobre derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas, o de los particulares respecto de estas.”<sup>115</sup>

El maestro Sayagués, simplemente lo define como “...toda *declaración de la voluntad de la administración, que produce efectos subjetivos.*”<sup>116</sup>

Royo Villanueva, autor citado por el maestro Serra Rojas en su obra *Derecho Administrativo*, apunta que “Entendemos por acto administrativo un hecho jurídico que por su PROCEDENCIA emana de un funcionario administrativo; por su NATURALEZA se concreta en una declaración especial y por su ALCANCE, afecta, positiva o

---

<sup>111</sup> Ídem., p. 324.

<sup>112</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, editorial Porrúa, México 2003, cuarta edición, p. 817.

<sup>113</sup> GARCÍA, de Enterría Eduardo [et al], *Curso de Derecho Administrativo I*, editorial Civitas, S. A., quinta edición, Madrid 1989, reimpresión 1990, p. 529.

<sup>114</sup> Ídem., p. 530.

<sup>115</sup> SILVA, Cimma Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, actos, contratos y bienes*, editorial Jurídica de Chile, México 1995, p. 26.

<sup>116</sup> SAYAGUÉS, Laso Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo I*, editorial Martín Bianchi Altuna, Monte Video 1953, p. 388.

negativamente, a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública.”<sup>117</sup>

En otro orden de ideas, tenemos que el maestro Serra Rojas, para el común estudio doctrinario del acto administrativo, lo clasifica de diferentes maneras, ya por su naturaleza, o por su distinción tradicional, por su finalidad, por la forma de manifestación de la voluntad, en cuanto al negocio jurídico de derecho público y en meros actos administrativos.

En relación a los efectos que produce el acto administrativo, este autor, lo clasifica en actos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares y actos destinados a limitar esos derechos, entre otros.

Ahora bien, atendiendo a la clasificación que este autor realiza en relación a su naturaleza, según texto extraído de la obra en comento, se divide para su estudio en *actos materiales*; que “Son los que no producen ningún efecto de derecho y sólo verifican prácticamente el designio del propio acto jurídico.”<sup>118</sup> Actos jurídicos; que “Son los que producen consecuencias jurídicas.”<sup>119</sup> Y *Hechos jurídicos*; que “...está constituido, o bien POR UN ACONTECIMIENTO NATURAL AL QUE LA LEY VINCULA CIERTOS EFECTOS DE DERECHO, como el nacimiento, la muerte, etc.; o bien POR UN HECHO EN EL QUE LA VOLUNTAD HUMANA INTERVIENE Y EN EL QUE EL ORDEN JURÍDICO ENTRE EN MOVIMIENTO, pero con la diferencia respecto del acto jurídico DE QUE ESE EFECTO DE DERECHO NO CONSTITUYE EL OBJETO DE LA VOLUNTAD.”<sup>120</sup>

En lo que refiere a la distinción tradicional de los actos administrativos, estos se dividen en *acto de autoridad, o actos de poder público*; “En esta clase de actos el estado procede autoritariamente por medio de actos de poder que son expresión de su voluntad soberana o mandatos de orden público de la ley.”<sup>121</sup> *Actos de gestión*: en este tipo de actos “El estado no siempre debe mandar, pues puede equipararse a los particulares para hacer más frecuentes y efectivas las relaciones con ellos.”<sup>122</sup>

Atendiendo a la clasificación que observa al acto administrativo en relación a su finalidad este se divide en *instrumentales*; que “Son los medios para realizar las actividades administrativas:...”<sup>123</sup>. Y así mismo en *principales*; que “Son los actos básicos de la administración como las decisiones y las resoluciones administrativas.”<sup>124</sup>

Cuando se clasifican en atención a la forma de manifestación de la voluntad se divide en cinco formas, la primera es el *Acto Simple*: que “...es aquel en el que interviene

---

<sup>117</sup> SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 15ª edición corregida y aumentada, México 1959, p. 267.

<sup>118</sup> SERRA, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, 15ª edición corregida y aumentada, México 1959, p. 269.

<sup>119</sup> Ídem.

<sup>120</sup> Ídem.

<sup>121</sup> Ídem.

<sup>122</sup> Ídem.

<sup>123</sup> Ídem., p. 270.

<sup>124</sup> Ídem., p. 260.

una sola voluntad, es decir, LA VOLUNTAD UNILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN.”<sup>125</sup> La segunda forma es el *Acto Complejo*; que “...es aquel que resulta del concurso de varias voluntades públicas y privadas.”<sup>126</sup> La tercera es el *Acto Colegiado*; que se trata de los “...actos emanados de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos.”<sup>127</sup> La cuarta se trata de los *Actos Unión*; que son aquellos que “Intervienen en él varias voluntades pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual: ...”<sup>128</sup>, y la última forma en esta clasificación es el *Contrato*; el cual “Es un acto jurídico en el que concurren varias voluntades, pero no se le puede considerar como un acto administrativo, ni mucho menos como un acto propio de la función administrativa, pero hay posibilidades de que existan actos de derecho administrativo como son los contratos administrativos.”<sup>129</sup>

Dentro de la gran gama de clasificaciones que proporciona el autor de cuenta, encontramos a aquella que lo atiende conforme al negocio jurídico de derecho público y meros actos administrativos, contempla a los negocios jurídicos; que son “...en general, manifestaciones de voluntad de un solo sujeto, la administración pública.”<sup>130</sup>

Ahora bien, atendiendo a los efectos que producen, los actos administrativos, se dividen en *Actos que Aumentan las Facultades, los poderes de los particulares*; que a la vez se subclasifica en cinco clases de actos, el primero de ellos es la *admisión*, que “Es un acto que tiene por objeto permitir que una persona entre a formar parte de una institución, con el objeto de que participe de ciertos derechos o ventajas o goce de algunos servicios públicos.”<sup>131</sup> La segunda es la *concesión*, que se trata del “...acto por medio del cual se confiere a una persona, extraña a la administración, una nueva condición jurídica, un nuevo derecho subjetivo.”<sup>132</sup> La tercera es la *autorización, la licencia o permiso*; el cual “...se diferencia de la concesión que es un acto constitutivo por medio del cual la administración confiere derechos a un particular, en que no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino simplemente la remoción de un obstáculo jurídico que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder que pertenecía al beneficiado por la autorización.”<sup>133</sup> En cuarto lugar tenemos a *la aprobación y el visto*; por medio de esta “...la autoridad administrativa controla los actos emitidos por una entidad autárquica.”<sup>134</sup> Finalmente esta *la dispensa*; que “...es el acto administrativo que exime a una persona del cumplimiento de una obligación, como la prestación del servicio militar obligatorio, y otras análogas.”<sup>135</sup>

También existe una clasificación de actos destinados a limitar los derechos antes señalados, y que restringen la esfera de los particulares, es decir, las penas

---

<sup>125</sup> Op. Cit.

<sup>126</sup> Ídem.

<sup>127</sup> Ídem. p. 271.

<sup>128</sup> Ídem.

<sup>129</sup> Ídem.

<sup>130</sup> Op. Cit.

<sup>131</sup> Ídem., p. 272.

<sup>132</sup> Ídem.

<sup>133</sup> Ídem.

<sup>134</sup> Ídem.

<sup>135</sup> Ídem.

disciplinarias o sanciones, que castigan la infracción de las leyes u ordenes administrativas, otro ejemplo es la expropiación, que impone a los particulares la cesión de sus propiedades mediante ciertos requisitos, la revocación también forma parte de estos, la nulidad y las ordenes administrativas, que imponen a los particulares la obligación de dar, hacer o no hacer, que se traducen por parte del poder público en mandatos y prohibiciones.<sup>136</sup>

Por último tenemos a Fernández de Velasco, autor citado por el Félix Sarría, en su obra Derecho Administrativo, quien señala que el acto administrativo es "...toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas."

Para concluir, diré que para el tesista, el acto administrativo "es la declaración unilateral de la voluntad de los órganos de la administración pública que produce efectos subjetivos".

### **2.3.2 Elementos del Acto Administrativo (En materia Federal y el Distrito Federal).**

Los elementos del acto administrativo, son estudiados por un gran número de tratadistas desde el punto de vista genérico, es decir que no consideran en ningún momento a sus requisitos, pues se trata de un análisis doctrinal que comprende específicamente como materia de dicho estudio al sujeto, a la manifestación de la voluntad, al objeto, y a la forma.

Sin embargo, para efectos de utilidad de este trabajo de tesis, debemos estudiar tanto a los elementos como a los requisitos del acto administrativo, pues es la forma en la que la ley en materia federal y local en el caso del Distrito Federal, lo contemplan.

Luego entonces, iniciaremos con el análisis de los elementos y requisitos del acto administrativo conforme a lo estipulado en el artículo 3° de la LFPA., que al efecto los aborda de manera indistinta, tal y como se puede observar de la cita continúa:

**“Artículo 3.-** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

---

<sup>136</sup> Ídem., p. 273.

**III.** Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

**IV.** Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

**V.** Estar fundado y motivado;

**VI.-** (Se deroga)

*Fracción derogada DOF 24-12-1996*

**VII.** Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

**VIII.** Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

**IX.** Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

**X.** Mencionar el órgano del cual emana;

**XI.-** (Se deroga)

*Fracción derogada DOF 24-12-1996*

**XII.** Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

**XIII.** Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

**XIV.** Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

**XV.** Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

**XVI.** Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Ahora bien, la no distinción de los elementos y de los requisitos del acto administrativo en el texto contenido en el artículo antes citado, habla sin duda, de una notoria falta de técnica legislativa, pues en estricto sentido los legisladores estaban obligados a señalar las disimilitudes existentes entre unos y otros.

Una vez planteado este problema de técnica jurídica, no nos queda otra opción que la de abordar el tema de acuerdo al orden que guardan las fracciones del artículo 3° y atendiendo además a la relación que existe entre una y otra.



Luego entonces, comenzaremos con las fracciones **I, IV, V y X** del artículo antes citado, ya que comparten su fundamentación en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en la parte que nos interesa señala lo siguiente:

**“Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, **sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**” (Lo resaltado y subrayado es por el tesista).

Lo anterior es así, toda vez que la fracción **I** y **X** se vincula con la parte que señala **“de la autoridad competente”**, con el objeto de poder determinar si la autoridad de la cual emana el acto administrativo esta facultada para ello; y por su parte, la fracción **IV** se relaciona con la parte que apunta: **“sino en virtud de mandamiento escrito”**, pues ésta fracción hacen alusión a que todo acto administrativo debe constar por escrito y debe contener firma autógrafa de la autoridad que lo expida, que de cierto modo esta última parte también se une a las labores de identificación de la competencia de los órganos o autoridades emisoras del acto administrativo.

En otro orden de ideas pero en las mismas circunstancias de coincidencia, ubicamos a la fracción **V** del mismo artículo, que contempla la obligación de las autoridades administrativas a emitir actos debidamente fundados y motivados.

Esta fracción, como lo hemos señalado en párrafos anteriores, tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en la parte que reza: **“...que funde y motive** la causa legal del procedimiento.”

Al respecto de la Fundamentación y Motivación la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncio emitiendo la Tesis Jurisprudencial que enseguida se citará:

**“No. Registro: 210,507  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Octava Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
XIV, Septiembre de 1994  
Tesis: XXI. 1o. 92 K  
Página: 334**

**FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.** De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse,

con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 35/94. Reynaldo Pineda Pineda. 3 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Vilchiz Sierra. Secretario: José Luis Vázquez Camacho.”

Esta tesis es el pan de cada día en los juicios ventilados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues es una herramienta clave que sienta las bases para determinar lo que se debe entender por fundamentación y motivación y consecuentemente para juzgar cuales son los actos que cuentan con ambos requisitos.

Ahora bien, la fracción **II** del ya señalado artículo 3° de la LFPA, por su parte contempla la obligación de tener un objeto que pueda ser materia del acto administrativo, debiendo éste, ser determinado o determinable, precisando las circunstancias de tiempo y lugar, y asimismo el deber de estar previsto por la ley.

La interpretación para esta fracción es muy clara, pues todo acto que emane de las autoridades administrativas, debe contener la explicación clara y precisa de lo que se propone a obtener con él, es decir, el fin que se persigue, por ejemplo, cuando se realizan verificaciones administrativas, el objeto de ésta es la vigilancia del cumplimiento de la normatividad aplicable al caso en concreto, y así en cada circunstancia aplicable.

Por otro lado, la fracción **III** del mismo artículo y ordenamiento, establece la obligación o deber de cumplir con la finalidad de interés público. Esta hipótesis simplemente puede entenderse como el hecho de hacer cumplir las leyes para buscar el bien común y la satisfacción del interés generales de la sociedad.

Lo anterior es así, toda vez que entendemos como interés público: “El bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos.”<sup>137</sup>

La fracción **VII** del artículo 3° de la Ley que se estudia, señala que los actos administrativos deben ser expedidos sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley.

Esto tiene que ver directamente con la garantía de legalidad, que puede entenderse como que todo acto de autoridad debe de realizarse conforme al texto expreso de la ley.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Derecho Administrativo Especial, Volumen I, Programa Facultad de Derecho UNAM 1997 Administrativo III*, tercera edición, editorial Porrúa, México 1998, p. 723.

<sup>138</sup> No. Registro: 217,539, Tesis aislada, Materia(s): Común, Octava Época, Instancia: Tribunales

Por su parte las fracciones **VIII**, **IX**, y **XII** regulan, la primera y la tercera al error, mientras que la segunda al dolo o violencia, que son lo que en "...Teoría General del Derecho es un vicio de la voluntad, es decir el error..."<sup>139</sup>, entendiéndose como error un "Vicio del consentimiento causado por equivocación de buena fe, que anula el acto jurídico si afecta a lo esencial de él o de su objeto."<sup>140</sup>

En lo que respecta a la fracción **XI**, esta fue derogada el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

La fracción **XIII**, determina la obligación de que el acto expedido debe contener lugar y fecha de emisión, para con ello determinar también la competencia territorial y el manejo de los términos para la interposición de los recursos.

Respecto a la fracción **XIV**, ésta señala que tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo.

Elo con la finalidad de poder estar en aptitud la observancia de la administración de justicia o de la sujeción al procediendo que s ha incoado en contra del particular para que al efecto pueda consultar el expediente respectivo y realizar una defensa de conformidad con los lineamientos que al respecto apliquen.

La fracción **XV**, por su parte contiene la obligación de que la autoridad debe señalar si los actos administrativos son recurribles, debiendo hacer mención de los recursos que procedan, esto es así, para no dejar en estado de indefensión al gobernado.

Por último, la fracción **XVI**, es la última de las hipótesis contempladas por el artículo que estudiamos, la cual obliga a que todo acto expedido por la administración debe

---

**Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XI, Enero de 1993, Tesis: Página: 263.**

**GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez."

<sup>139</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, editorial Porrúa, Séptima edición comentada, México 2003, p. 278.

<sup>140</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=error](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=error) 20/03/09

decidir expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Es decir, que las resoluciones deben cumplir con el requisito de congruencia y exhaustividad, entendiéndose por la primera lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial que se cita a continuación:

**“No. Registro: 211,287**  
**Tesis aislada**  
**Materia(s): Civil**  
**Octava Época**  
**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**  
**Fuente: Semanario Judicial de la Federación**  
**XIV, Julio de 1994**  
**Tesis:**  
**Página: 515**

**CONGRUENCIA, CONCEPTO DE.** Las sentencias no sólo han de ser congruentes con la acción o acciones deducidas, con las excepciones opuestas y con las demás pretensiones de las partes que se hubieran hecho valer oportunamente, sino que deben ser congruentes con ellas mismas, es decir, por congruencia debe entenderse también la conformidad entre los resultandos y las consideraciones del fallo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Queja 4/88. Irma de Ceballos Romay. 8 de marzo de 1988. Mayoría de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.”

Y por exhaustividad, lo que contiene este otro criterio jurisprudencial:

**“No. Registro: 920,788**  
**Jurisprudencia**  
**Materia(s): Electoral**  
**Tercera Época**  
**Instancia: Sala Superior**  
**Fuente: Apéndice (actualización 2001)**  
**Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral**  
**Tesis: 19**  
**Página: 24**  
**Genealogía: Revista Justicia Electoral 2002, suplemento 5,**  
**páginas 16-17, Sala Superior, tesis S3ELJ 12/2001.**

**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.-**  
Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de

la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-167/2000.- Partido Revolucionario Institucional.-16 de agosto de 2000.- Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-309/2000.- Partido de la Revolución Democrática.-9 de septiembre de 2000.- Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-431/2000.- Partido de la Revolución Democrática.-15 de noviembre de 2000.- Unanimidad de seis votos.

Revista Justicia Electoral 2002, suplemento 5, páginas 16-17, Sala Superior, tesis S3ELJ 12/2001.

Atingente a los elementos del acto administrativo en materia local, específicamente en el caso del Distrito Federal, podemos señalar que a diferencia de lo contenido en el artículo 3° de la LFPA., aquí el legislador contempla en el artículo 6° de la LPADF., a los elementos del acto administrativo y en su artículo 7° del mismo ordenamiento a sus requisitos, tal y como se puede observar de la siguiente transcripción:

**“Artículo 6º.-** Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;

III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;

V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;

VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma autógrafa o electrónica del servidor público correspondiente;

VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;

VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;

IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

**Artículo 7º.-** Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;

III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el

recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.

Por lo que además cabe señalar que no sólo los divide, sino que precisa que se trata de elementos y requisitos que dan validez a los actos administrativos y les da mayor coherencia. (En relación a estos numerales es innecesario su estudio puesto que son prácticamente los mismos que se contienen en la LFPA. y quizás sólo lo que varíe es el efecto que tiene la ausencia de unos y otros, sin embargo es un tema que se tratara más adelante).

### **2.3.3 De la Nulidad del Acto Administrativo (En materia Federal y del Distrito Federal).**

La Nulidad del acto administrativo como tal, se trata de un control de la legalidad de la actividad administrativa, que en estricto sentido produce que estos carezcan de fuerza para obligar.

Si bien la nulidad es propia del derecho civil, aplicado al Derecho Administrativo en *materia Federal*, debe entenderse como la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos contemplados en las fracciones I a X del artículo 3° de la LFPA., (véase el punto 2.3.2 de este capítulo).

Esta nulidad es declarada por el superior jerárquico de la autoridad que emita el acto, salvo en los casos en que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo, conforme a lo dispuesto por el artículo 6° párrafo segundo de la LFPA., será inválido y no se presumirá legítimo ni ejecutable, además será subsanable sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto, asimismo, los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa y finalmente la declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En los casos en que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Por su parte, en el *Distrito Federal* la determinación de la nulidad del acto administrativo se da por la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos de validez exigidos por el artículo 6° de LPADF., (véase el punto 2.3.2 en la parte que cita el artículo 6° de la LPADF.). A la nulidad del acto viene aparejada la invalidez, la presunción de ilegitimidad y la imposibilidad de su ejecución, y a diferencia de la materia federal, éste no se puede subsanar, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto.

Y en tal virtud, los particulares estarán obligados a su cumplimiento, y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa.

En los casos en que los actos consumados, o de aquellos en que de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, aplicándose al respecto las disposiciones jurídicas correspondientes cuando este sea el caso.

Si las declaraciones o registros de manifestación de los particulares que sean requisito para el ejercicio de facultades determinadas, o bien las revalidaciones de licencias, autorizaciones o permisos contienen omisiones o irregularidades en los elementos de validez, se entenderá que éstas son de estricta responsabilidad del particular, en cuyo caso, la autoridad podrá proceder de oficio a iniciar el procedimiento de nulidad de acto, bajo los supuestos correspondientes, pero quedará a salvo el derecho del particular para intentar un nuevo acto.

#### **2.3.4 Anulabilidad del Acto Administrativo (En materia Federal y el Distrito Federal).**

Tocante a la anulabilidad del Acto Administrativo, esta debe entenderse como la consecuencia o el resultado de una transgresión leve del ordenamiento jurídico, es decir es la consecuencia de un vicio menor o irregularidad que no llega a impedir la existencia de alguno de los elementos esenciales del acto administrativo.<sup>141</sup>

Así la determinación de la anulabilidad de los actos administrativos, no impide la producción de sus efectos.

Aplicado a la legislación federal, la anulabilidad de los actos administrativos se configura cuando existe omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del Artículo 3° de la LFPA., (véase el punto 2.3.2 de este capítulo, referente a la cita del artículo 3° de la LFPA).

Los actos cuya nulidad es declarada, son considerados válidos, gozan de presunción de legitimidad y ejecutividad, son subsanables por lo órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley, para la obtención de su plena validez y eficacia.

Además, los particulares y servidores públicos, están obligados a cumplirlo, y el saneamiento del acto anulable produce efectos retroactivos y el acto se considera como si siempre hubiera sido válido.

---

<sup>141</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p. 48.



Atingente a la materia local del Distrito Federal, los actos administrativos se consideran anulables, si existen omisiones o irregularidades en los requisitos de validez contenidos en el artículo 7° de la LPADF.

Teniendo al efecto, validez, presunción de legitimidad y ejecutividad, además son subsanables por la autoridad competente en el momento en el que se percate de los hechos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico a efecto de dar plena validez y eficacia.

En relación al saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiera sido válido.

## **2.4 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

### **2.4.1 Concepto Doctrinal de Recurso Administrativo.**

Con este punto damos comienzo al planteamiento principal del tema de tesis que se ha propuesto para esta investigación, y analizaremos en un primer momento lo que la doctrina define como Recurso Administrativo, para después poder continuar con el estudio del Recurso de Inconformidad y de sus figuras a fines en particular.

Inicialmente debemos observar que la naturaleza misma del Recurso Administrativo, es la de constituirse en un medio de control de la legalidad de los actos emanados de la administración pública, que tienen como efecto producir que las autoridades responsables revoquen, anulen o modifiquen sus propios actos.

Por ende, no debemos confundir a estas herramientas con un procedimiento en el que se resuelven controversias entre particulares y autoridades, sino más bien, debemos concebirlo como una instancia en la que se solicita a la autoridad que analice nuevamente la legalidad de sus actos.

Ahora bien, para poder entender de que estamos hablando, citaremos a continuación algunas fuentes doctrinales que definen al Recurso Administrativo, tal es el caso de Rafael I. Martínez Morales, quien en su obra *Glosario Jurídico Administrativo*, lo define como la “Posibilidad que tiene la administración pública de reconocer corrigiéndolo, un error de su actuación, lo cual hará en virtud de una petición del particular en ese sentido.”<sup>142</sup>

Al respecto, Eduardo Borrachina Juan, manifiesta que se trata de “...un acto del administrado que frente a una resolución administrativa impugnada y perjudicial pide a la propia Administración la reforma o revocación de la misma.”<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> MARTÍNEZ, Rafael, *Glosario Jurídico Administrativo*, Iure editores, Colección Glosarios Jurídicos Temáticos, 1ª, Serie, Volumen 4, México 2004, p. 109.

<sup>143</sup> BARRACHÍA, Juan Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo*, editorial Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona 1985, p. 293.

Por su parte el investigador Héctor Fix-Zamudio, cita extraída de la obra de Rafael I. Martínez Morales, define al recurso administrativo como “un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo.”<sup>144</sup>

Asimismo, Héctor Jorge Escola, texto extraído de la obra *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, de Gonzalo Armienta Hernández, señala que el recurso administrativo “...es una actividad de control correctivo que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo.”<sup>145</sup>

Para González Pérez, cita extraída del *Diccionario de Derecho Público*, de Emilio Fernández Vázquez, el recurso administrativo es simplemente “...la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter...”<sup>146</sup>

En otro plano se encuentra Emilio Margáin Manautou, quien apunta que el recurso administrativo es “todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.”<sup>147</sup>

Este mismo autor en una labor plena de investigación, en relación al concepto doctrinal que nos ocupa, proporciona una clasificación que se hace consistir de la manera siguiente:

“El Recurso Administrativo se clasifica...

- a) En atención a la autoridad ante quien se interpone.
- b) En atención a quien lo interpone.
- c) En atención al objeto que se persigue.
- d) En atención a la materia.
- e) En atención al ordenamiento que lo establece.
- f) En atención a su naturaleza.
- g) En atención a nuestra legislación federal.”<sup>148</sup>

Del primer clasificado señala que se subdivide a su vez en tres clases de recursos;

- “1. Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto.
- 1. Los que proceden ante el superior jerárquico.
- 2. Aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.”

---

<sup>144</sup> Op. Cit., p. 109.

<sup>145</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, editorial Porrúa, segunda edición, México 1992, p. 54.

<sup>146</sup> FERNÁNDEZ, Vázquez Emilio, *Diccionario de Derecho Público, Administrativo-Constitucional-Fiscal*, editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires 1981, p. 633

<sup>147</sup> MARGAÍN, Manautou Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, editorial Porrúa, sexta edición, México D. F., 2001, p. 18.

<sup>148</sup> Ídem., pp. 35 y 36.

Esta subclasificación de los recursos no resulta complicada de entender, pues el primero se refiere al recurso de inconformidad o de revisión, que en el caso de la Legislación Federal y del Distrito Federal, es opcional.

Mientras que el segundo es el recurso que se promueven ante un Tribunal regularmente, como es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y los terceros son los que se someten a la resolución, como su nombre lo dice, de una comisión o dependencia especial.

Para fortalecer la distinción que el autor en cita realizó, haremos notar que el recurso de revisión previsto en estas tres hipótesis, tiene a saber alcances distintos, y ello es así toda vez que si dicho recurso se promueve ante la misma autoridad, por lo que es muy probable que deje de actuar bajo las premisas básicas de la objetividad e imparcialidad, pues ésta cree haber aplicado el derecho correctamente.

En cambio, cuando el recurso se promueve ante un superior jerárquico para su resolución, se cuenta con una amplia probabilidad de que la modifique, ya que concurren circunstancias distintas que promueven un criterio más amplio, experimentado, objetivo e imparcial. Lo mismo ocurre con el tercer supuesto, ya que son organismos diferentes al que emite la resolución o determinación.

El inciso b) de la clasificación que nos da Margáin, se divide para su estudio en el interés legítimo directo y el interés legítimo indirecto, siendo el primero de ellos el que converge en el titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.

Y la segunda atañe a cualquier persona cuyos intereses legítimos, resulten afectados de manera directa por el acto administrativo.

Por otro lado tenemos al inciso c), que en atención al objeto que se persigue se subdivide en Recurso de Reconsideración, de Revocación, de Revisión y de Inconformidad.

El primero, según letras de Margáin, "...se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, a considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen..."<sup>149</sup>

Ahora bien, del recurso de revocación, dice "...tiene por objeto que se deje sin efectos el acto impugnado..."<sup>150</sup> Mientras que el recurso de revisión tiene por objeto "...someter la revisión a nuevo examen para que se corrija..."<sup>151</sup>, y del recurso de inconformidad menciona que este se interpone cuando "...no se está de acuerdo con el contenido del acto que se recurre..."<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Op. Cit., p. 37.

<sup>150</sup> Ídem.

<sup>151</sup> Ídem.

<sup>152</sup> Ídem.

El inciso d) que se refiere al recurso administrativo en atención a la materia, encierra a los actos administrativos que se rigen por el derecho público y otros por el derecho privado, a lo cual el autor que nos ocupa expresa su opinión en contra, y señala que “...es inaceptable ya que si la autoridad administrativa, al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares.”<sup>153</sup>

En atención al ordenamiento que lo establece, contemplado en el inciso e) de la clasificación que estudiamos, diremos que encuentra su razón en el hecho de que los recursos se encuentren previstos ya sea en una ley o en un reglamento, siempre que este último sea autónomo como en el caso del Reglamento de Tránsito Metropolitano, y a que a su vez no se trate de un reglamento de ejecución.

De la fracción f), el autor que tratamos señala que los recursos en atención a su naturaleza se dividen en recursos obligatorios y recursos optativos.

Así las cosas, por recurso obligatorio entendemos que se trata de aquel que según lo dispuesto por el ordenamiento de que se trate, el particular debe agotar ineludiblemente, antes de acudir a juicio.

Y por recurso optativo, entendemos que se trata de aquel que según lo dispuesto por el ordenamiento de que se trate, el particular puede o no agotar antes de acudir a juicio.

Es de analizarse que uno de los principales problemas que se propone resolver con la presentación de este trabajo de tesis, es la sobrecarga de trabajo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se vincula directamente con la obligatoriedad o no de los recursos en materia administrativa en nuestro país, tal y como se señalará más adelante.

Finalmente, Margáin propone la última de las clasificaciones del recurso administrativo que es, en atención a nuestra legislación federal, que subdivide en recursos especiales y generales, explicando por los primeros aquellos que “...se encuentran consignados en ordenamientos que mantienen su autonomía frente al que se crea en un ordenamiento general. V. gr., el recurso de revocación previsto en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y en la Ley de Comercio Exterior.”<sup>154</sup>

Y el segundo o se da “cuando se encuentra previsto en un ordenamiento que se aplica supletoriamente en todo lo no previsto en ordenamientos especiales V. gr., el recurso de revisión establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el de revocación que recoge el Código Fiscal de la Federación.”<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Ídem., p. 39.

<sup>154</sup> Op. Cit., pp. 45 y 46.

<sup>155</sup> Ídem., p. 37.

Por último, citaremos a Rafael I. Martínez Morales quien en su obra, Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, nos explica que los elementos del Recurso Administrativo son los siguientes:

- 1** *Una resolución administrativa* que constituye la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile;
- 2** *El Particular* que interpone el recurso que es a quien le interesa que la autoridad revise su actuación;
- 3** *Debe afectar al particular* esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la revisión de un acto, el cual le beneficia;
- 4** *Debe estar establecido en la ley* esto lo hemos indicado en el concepto de recurso administrativo y es necesario que, aunque sea enunciativamente, la ley lo establezca. En nuestro derecho, usualmente, sólo se indica el nombre del recurso y el plazo para interponerlo; aún así, debe ser la ley quien lo prevea. En las materias reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se mencionan en el segundo párr. Del artículo 1o. de esta, existen mayores lineamientos jurídicos para el recurso;
- 5** La autoridad ante la que se interpone será siempre de carácter administrativo, pues ya quedo señalado que los órganos del poder ejecutivo se les esta brindando la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apreciación al emitir un acto administrativo;
- 6** Plazo para interponerlo ya que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación; el cual suele ser variable: 8, 15, 30 días, conforme el ordenamiento aplicable. Pareciera existir en la actualidad, un movimiento legislativo tendiente a unificar el término a 15 días hábiles, suponemos que para hacerlo coincidir con la ley de amparo.
- 7** Requisitos de forma la ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; forma que será, en todo caso, escrita. En algunos casos, como en materia de normas de calidad y de comercio exterior, existen formatos ya impresos para presentar el recurso que la ley prevé;
- 8** Procedimiento adecuado las etapas del procedimiento establecido en otras ramas del derecho, no serán seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos, sin embargo, es necesario que se respeten determinadas etapas y garantías del procedimiento. Es de destacar que el Código de Procedimientos Civiles es supletorio de la legislación administrativa en este punto, inclusive lo es respecto a la presente ley Federal de Procedimiento Administrativo, y
- 9** Obligación de la autoridad de dictar resolución dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, es totalmente obligatorio que recaiga una resolución, la cual, como lo hemos indicado, consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó; tal resolución es un acto administrativo y se debe insistir en que no se trata, bajo ningún concepto, de una sentencia, ya que no ha existido contienda procesal ante órgano investido con potestad para pronunciar verdad legal a favor de una parte en controversia con otra.”

Concluimos este punto apuntando, que para el tesista, el Recurso Administrativo, “es un mecanismo de control de la legalidad de los actos administrativos y resoluciones emitidas por los órganos que integran la administración pública, que tiene como objeto revocar, anular, o modificar dichos actos”.

#### **2.4.2 Recurso de Inconformidad.**

Una vez que hemos hablado de los Recursos Administrativos, es necesario adentrarnos en el estudio en particular de la figura clave de esta Tesis, es decir, del Recurso de Inconformidad, que se puede concebir como un medio de control de la legalidad de los actos y resoluciones emanadas de la administración pública del Distrito Federal, a través del cual, los particulares persiguen que la autoridad emisora o el superior jerárquico, según sea el caso, confirme, modifique, revoque o anule dichos actos o resoluciones.

Como ya lo he señalado en un principio, este recurso fue incluido en la LPADF., con el fin único de que aquellas autoridades emisoras de un acto o una resolución administrativa, revisaran de nueva cuenta su legalidad, sin embargo, con el paso del tiempo y con las deficiencias que ha ido mostrado la administración pública en el Distrito Federal, se ha venido condenando al desuso en razón de su notoria ineficacia, generando con ello un problema grave que terminará por afectar directamente al erario público y a la impartición de justicia en materia administrativa y fiscal en el Distrito Federal.

A consideración del tesista, el problema de ineficacia del recurso de inconformidad deriva principalmente de dos vertientes; la primera de origen jurídico, que consiste en su carácter opcional, tal y como se puede observar del contenido del artículo 108 de la LPADF, el cual se transcribe al tenor literal siguiente;

**“Artículo 108.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.”** (Lo subrayado es por el tesista).

Y la segunda vertiente que se estima de carácter técnico, en el que se observan dos factores, que consisten en;

a) La falta de especialización técnica de los funcionarios públicos que intervienen en la preparación y emisión de los actos y resoluciones que se combaten, así como de aquellos funcionarios que conocen directamente de los recursos de inconformidad promovidos por los particulares (de este tema se hablará más adelante); y

b) La ilegalidad de las resoluciones emitidas en el Recurso de Inconformidad, que es resultado de la primera y que trae como consecuencia que nueve de cada diez recursos promovidos ante la autoridad competente, confirmen el acto o resolución administrativa que se combate.

De esta forma, el mal funcionamiento de estos factores se refleja de manera inmediata en pérdida de tiempo para el particular, y en una excesiva carga de trabajo que se traslada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y demás instancias que intervienen (de estos puntos hablaremos más adelante).

Por otro lado, ya que conocemos el planteamiento del problema de ineficacia, y toda vez que cada punto será tratado de manera particular más adelante, es ineludible el estudio del procedimiento que conlleva su interposición, por ello estudiaremos lo que al respecto nos dice la LPADF., dentro del Título Cuarto denominado Del Recurso de Inconformidad.

En tal virtud, podemos iniciar el estudio jurídico de esta figura, señalando que la sustanciación del recurso de inconformidad se basa en disposiciones generales que entre otras cosas nos señalan que su interposición, sólo puede llevarse a cabo por aquellas personas que acrediten haber tenido una afección en su esfera jurídica ya sea por actos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas.

El objeto principal del recurso de cuenta, es que la autoridad emisora, o bien su superior jerárquico pueda confirmar, modificar, revocar o anular el acto o resolución administrativa que se recurre. Es por ello que hemos sostenido que se trata de un medio de control de la legalidad.

El término para su interposición, es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra, o de aquel en el que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución, y deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución quien será competente para conocer y resolver este recurso.

En aquellos casos en que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.

Ahora bien, en cuanto a la forma que debe revestir el escrito en el que se interpone el recurso de inconformidad, el artículo 11 de la LPADF., señala lo siguiente:

**“Artículo 111.- En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:**

I. El órgano administrativo a quien se dirige;

II. El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;

III. Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta;

IV. Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;

V. La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre;

VI. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y

VII. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.” (Lo subrayado es por el tesista).

(Dicho escrito debe ir firmado por el interesado o por quien deba hacerlo, ya que en caso de la omisión de este requisito, se tendrá por no interpuesto).

Además del cumplimiento de las formalidades descritas en la cita que precede, el escrito de interposición debe acompañarse de todos aquellos documentos con los que el promovente acredite la personalidad, o en su caso, de los documentos que ayuden a determinar que la persona que interpone el recurso, tiene capacidad para actuar en representación de otra persona física o moral.

También debe acompañarse de los documentos en los que conste el acto o la resolución recurrida, esto para aquellos casos en los que la actuación haya sido por escrito, o bien, tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo, se entiendan negados, en cuyo caso deberá presentarse el documento que acredite la iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiera recaído resolución alguna.

De la misma manera forman parte dichos documentos, las constancias de notificación del acto impugnado, y cuando las notificaciones se hayan realizado por edictos, se deberá acompañar la última publicación; o en su caso, la manifestación bajo protesta de decir verdad de que la fecha de conocimiento de los actos impugnados son los descritos en el recurso. Finalmente, se deben incluir a la lista de documentos, todas aquellas constancias que prueben su actuación.

Seguido el procedimiento respectivo, y una vez presentado el escrito de interposición, el superior jerárquico debe revisar que éste se encuentre en estricto apego al contenido del artículo 111 de la LPADF., y acompañado de los documentos señalados en el artículo 112 de la misma ley (mismos que han sido señalados en los cuatro párrafos anteriores).



Una vez que el superior jerárquico ha recibido el escrito de interposición, deberá revisar que el recurrente haya dado cabal cumplimiento al contenido de los artículos señalados en el párrafo que precede; si existiera alguna omisión a éstos, deberá prevenir por escrito al recurrente por una vez, para que dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que se haya practicado la notificación personal, éste subsane dicha irregularidad. Si transcurrido el plazo, el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Por otro lado, el interesado está facultado para solicitar la *suspensión del acto administrativo* en cualquier momento del procedimiento y hasta antes de que se resuelva la inconformidad. La cual deberá ser acordada por el superior jerárquico dentro del término de cinco días hábiles siguientes al de su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada.

Generalmente, el otorgamiento de la suspensión está sujeta a la determinación de la naturaleza del acto que se reclama, es decir, a la existencia o no de algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, o bien, en tratándose de actos consumados contra los cuales no procede la medida cautelar por carecer de materia sobre la cual recaen

Al respecto los Tribunales Colegiados de Distrito en Materia Común, han pronunciado la siguiente tesis jurisprudencial sobre la cual se rige la concesión o negación de la suspensión:

**“No. Registro: 216,236  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Octava Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
XI, Junio de 1993  
Tesis:  
Página: 312**

**SUSPENSION, NATURALEZA DEL ACTO QUE SE RECLAMA PARA CONCEDER O NEGAR LA.** En el juicio de amparo es importante precisar la naturaleza del acto que se reclama para estar en aptitud de decidir si existe algún efecto que pudiera ser susceptible de suspenderse, o se trata de actos consumados contra los cuales no procede la medida cautelar por carecer de materia sobre la cual recaen. Existen dos tipos de actos para efectos suspensionales, a saber: los positivos y los negativos. Los primeros se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en: a) actos de ejecución instantánea, b) de ejecución continuada o inacabada y c) actos de ejecución de tracto sucesivo. Si la ejecución es instantánea, únicamente podrá otorgarse la suspensión antes de que el acto se consume, nunca después, porque carecería de materia y de concederse se darían efectos

restitutorios propios de la sentencia de fondo; los actos de ejecución continuada o inacabada son aquellos en los que la autoridad debe actuar un número determinado de veces para consumar el acto reclamado, entonces, al otorgar la suspensión el efecto será impedir que se siga materializando la ejecución al momento en que se concede la medida cautelar, pero lo ya consumado no puede afectarse porque se darían efectos restitutorios también; por lo que toca a la ejecución de tracto sucesivo, la autoridad actúa constantemente y un número ilimitado de ocasiones, ejerciendo presión fáctica sobre la situación de la persona del quejoso, de sus bienes, de su familia, posesiones, etcétera, pues de no hacerlo así la ejecución cesaría de inmediato; por lo que, la suspensión concedida actúa desde el momento mismo en que se otorga hacia el futuro, pero nunca sobre el pasado. En relación con los actos negativos, la clasificación se da de la siguiente manera: a) abstenciones, b) negativas simples y c) actos prohibitivos; las abstenciones carecen de ejecución, pues implican un no actuar de la autoridad, por lo tanto, no existe materia para conceder la suspensión; las negativas simples sólo implican el rechazo a una solicitud del particular, y dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; finalmente, los actos prohibitivos no son iguales a los negativos simples, porque implican en realidad una orden positiva de autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno. En este último supuesto, la suspensión sí es procedente, pero debe examinarse cada caso concreto, sopesándose cuidadosamente, por una parte, el interés legítimo del gobernado en realizar la conducta prohibida y por la otra, el interés público de la autoridad en impedirla, así como las consecuencias o perjuicios que a cada uno de ellos se puede seguir con la concesión o negativa de la medida.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO.

Queja 13/93. Administrador General de Aduanas. 19 de febrero de 1993. Mayoría de votos. Disidente: José Pérez Troncoso. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Queja 8/93. Director General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 20 de enero de 1993. Mayoría de votos. Disidente: José Pérez Troncoso. Ponente: Guadalupe Méndez Hernández. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Queja 1/93. Director General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 6 de enero de 1993. Mayoría de votos. Disidente: José Pérez Troncoso. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Incidente en revisión 247/92. Eduardo Arnoldo Garza Robles. 17 de

noviembre de 1992. Mayoría de votos. Disidente: José Pérez Troncoso. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: David Cortés Martínez.”

Derivado de esta tesis jurisprudencial, podemos observar que los Tribunales Colegiados de Circuito emiten una clasificación de los actos para efectos suspensionales dividiéndolos en los positivos y los negativos.

Siendo los primeros, aquellos que se traducen siempre en una conducta de hacer de la autoridad y se subclasifican en:

- a) Actos de Ejecución Instantánea;
- b) Actos de Ejecución Continuada o Inacabada; y
- c) Actos de Ejecución de Tracto Sucesivo.

Y los segundos que se subclasifican en:

- a) Abstenciones;
- b) Negativas Simples; y
- c) Actos Prohibitivos.

Visto lo anterior y resuelta esta providencia cautelar, el superior jerárquico debe señalar, en su caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con dichas medidas. En tratándose de multas, el recurrente también debe garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el Código Financiero del Distrito Federal<sup>156</sup>.

Si una vez que proceda la suspensión, el superior jerárquico detecta que pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se ocasionen con dicha medida.

Cuando se otorgue la suspensión del acto o de la resolución administrativa, y no se tratare de créditos fiscales, el recurrente deberá garantizarse mediante Billeto de

---

<sup>156</sup> Código Financiero del Distrito Federal (disposición vigente). Artículo 4152.52.- Los créditos fiscales a que este Código se refiere podrán garantizarse en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito de dinero;
- II. Prenda o hipoteca;
- III. Fianza otorgada por compañía autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;
- IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, y
- V. Embargo en la vía administrativa.

La garantía deberá comprender, además del crédito fiscal actualizado, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía para que cubra dicho crédito y el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes, con excepción de aquellos casos previstos en la fracción V del artículo siguiente.

Depósito expedido por institución autorizada, o a través de Fianza expedida por la institución respectiva.

Así, en estricto sentido, la suspensión del acto o resolución administrativa, sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncie la resolución al recurso, y podrá ser revocada por el superior jerárquico cuando se modifiquen las condiciones bajo las cuales se otorgó.

Seguido el procedimiento respectivo, el superior jerárquico debe solicitar al inferior un informe sobre el asunto, y asimismo la remisión del expediente respectivo en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de su solicitud.

Posteriormente, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del informe, el superior jerárquico debe proveer sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, lo cual deberá notificársele al recurrente y a las partes personalmente.

Para efectos de la admisión, prevención o desechamiento del recurso de inconformidad, el superior jerárquico debe observar que los actos o resoluciones recurridas no encuadren en alguna de las causales de improcedencia y sobreseimiento que se señalan en los artículos 121 y 122 de la LPADF.

Que en el primero de los casos, comprende aquellas hipótesis normativas que son motivo de desechamiento del recurso, es decir son circunstancias particulares por medio de las cuales la autoridad o el superior jerárquico puede no admitir a trámite el recurso.

Dichas circunstancias o hipótesis normativas son las descritas en el artículo 121 de la LPADF., el cual a la letra se transcribe:

**“Artículo 121.-** Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:

I. Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;

II. Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;

III. Contra actos consumados de modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente;

V. Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta Ley; o

VI. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.”

Tocante a las causales de sobreseimiento, las podemos concebir como aquellas hipótesis normativas por las cuales el recurso puede darse por terminado. Al respecto el artículo 122 de la LPADF., apunta lo siguiente:

**“Artículo 122.-** Será sobreseído el recurso cuando:

- I. El promovente se desista expresamente;
- II. El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Hayan cesado los efectos del acto impugnado;
- V. Falte el objeto o materia del acto; o
- VI. No se probare la existencia del acto impugnado.”

Si las circunstancias lo permiten, una vez que se admite el recurso a trámite, se deberá señalar en el mismo proveído, la fecha para la celebración de la audiencia de ley. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los diez días hábiles siguientes. El objeto de esta audiencia, será la admisión, el desahogo de las pruebas ofrecidas y la recepción de los alegatos.

Cabe señalar, que en la sustanciación del procedimiento de un recurso de inconformidad, se pueden admitir toda clase de pruebas, incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, al derecho y las buenas costumbres.

En relación con los hechos, los documentos y los alegatos que no hayan sido aportados durante el procedimiento, estos no serán tomados en cuenta para la resolución.

Terminada la audiencia de ley, el superior jerárquico debe emitir la resolución que corresponda en un término de diez días hábiles siguientes al día de su celebración. Si transcurrido el término, el superior jerárquico no dicta resolución expresa al recurso, se entenderá confirmado el acto impugnado.

La resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, deberá contener el examen de todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, y el superior jerárquico tendrá la facultad de invocar hechos notorios; y cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará únicamente con el examen que se haga del mismo.

En beneficio del recurrente, la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinará en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos vertidos, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, y sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día en que se haya dictado dicha resolución.

La resolución del recurso de inconformidad sólo puede darse en cuatro sentidos, mismos que se encuentran contenidos en el artículo 126 de la LPADF, el cual a la letra señala lo siguiente:

**“Artículo 126.-** La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Declararlo improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo;  
o

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.”

Además los actos o resoluciones combatidas, no se podrán anular, revocar o modificar con argumentos que no haya hecho valer el recurrente.

Finalmente, la LPADF., en su artículo 128, señala que en contra de las resoluciones que recaigan al recurso de inconformidad, el particular podrá interponer el Juicio de Nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a efecto de recurrirlas.

Retomando la problemática del ya señalado recurso, es preciso señalar que debemos dejar su estudio para los puntos subsecuentes, pues es ahí donde se les dará total coherencia y forma.

### **2.4.3 Recurso de Inconformidad y Figuras Afines como Medio de Control de los Actos de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Como se ha mencionado en puntos anteriores, el Recurso de Inconformidad como figura primaria de nuestro estudio, se puede concebir como un medio de control de la legalidad de los actos y resoluciones emanadas de la administración pública del Distrito Federal, a través del cual, los particulares persiguen que la autoridad emisora

o el superior jerárquico, según sea el caso, confirme, modifique, revoque o anule dichos actos o resoluciones.

Y por su parte las figuras afines serían todas aquellas que compartan ese fin primario de constituirse en un medio de control de la legalidad de los actos y resoluciones administrativas, que al mismo tiempo permitan la incorporación de dos tipos de elementos: a) *Los esenciales*, que "...determinan la existencia del recurso y son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos"<sup>157</sup>. Y b) *Los secundarios*, que son aquellos que "...no deben cumplirse necesariamente para que el recurso sea procedente."<sup>158</sup>

Dentro del primer supuesto, encontramos a los siguientes:

- “1. Que el recurso esté contemplado en una ley.
2. Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso.
3. Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo.
4. Que afecte un derecho del recurrente.
5. Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.”<sup>159</sup>

El primero de los elementos se refiere a la necesidad de la regulación del recurso en una ley, implicando a su vez un procedimiento mediante el cual se pueda llevar a cabo su interposición.

El segundo se refiere a la necesidad de la existencia de un acto o resolución susceptible de impugnación, es decir a la materia prima del recurso administrativo.

Por su parte, el punto numero tres alude a la designación de una autoridad competente para conocer y resolver el recurso, misma que debe estar contemplada en la ley.

La interpretación del penúltimo de los elementos esenciales, consiste en la comprobación de la afectación de un derecho jurídicamente tutelado, es decir a la necesidad del actor para acreditar ante la autoridad competente, que el acto administrativo incide ilegalmente en su patrimonio o en su persona.

Y el último de los elementos esenciales, se refiere justamente a que la ley debe contemplar una obligación a cargo de la autoridad, para que emita una resolución en un término determinado y bajo la premisa básica de atender a todos aquellos puntos propuestos por el recurrente.

---

<sup>157</sup> SÁNCHEZ, Pichardo Alberto C., *Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*, editorial Porrúa, México 1997, p. 101.

<sup>158</sup> Ídem.

<sup>159</sup> Op. Cit., p. 101-104.

Por otro lado encontramos a los Elementos Secundarios, los cuales a la letra se transcriben como sigue:

- “1. El plazo de interposición del recurso.
2. Formalidades que debe cumplir el escrito de interposición del recurso.
3. Posible suspensión y requisitos de la misma.”<sup>160</sup>

Es evidente que el primero de los elementos a que se refiere Sánchez Pichardo en esta clasificación, alude particularmente al término dentro del cual debe presentarse el recurso, mientras que el segundo tiene que ver con los requisitos que debe cumplir el escrito de interposición del recurso, es decir, el nombre del recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, etc.

Y finalmente, el tercero de los elementos hace señala, que esa susceptibilidad de suspensión del acto para quedar provisionalmente sin efectos hasta que sea emitida la resolución que ponga fin al recurso de que se trate.

En este orden de ideas, atendiendo al fin del recurso y a los elementos esenciales y secundarios proporcionados por Sánchez Pichardo, podemos afirmar que como figura afín en nuestro sistema jurídico, encuadra a la perfección el Recurso de Revisión regulado en la LFPA., por las razones que serán descritas en el punto que continúa.

#### **2.4.4 Recurso de Revisión como Figura Afín.**

Visto el punto que precede, y atento al contenido de las citas 288 y 289 de este trabajo de tesis, afirmamos que el Recurso de Revisión es figura afín del Recurso de Inconformidad, pues comparten principalmente su objeto y se asocian e incorporan plenamente los elementos esenciales y secundarios a que refiere Sánchez Pichardo.

Por lo que respecta al objeto de este recurso administrativo, como su nombre lo dice, es “la revisión” de los actos o resoluciones administrativas en materia federal, que busca de manera implícita mantener un margen legal en las actuaciones de la Administración Pública Federal.

En otro orden de ideas, tal y como lo requiere la clasificación de Sánchez Pichardo, el recurso de revisión incorpora a su estructura los ya mencionados, elementos esenciales y secundarios del recurso administrativo, de la siguiente manera.

##### Elementos Esenciales.

1. *Que el recurso este contemplado en una ley;* este elemento se cumple pues el Recurso de Revisión se encuentra regulado en el Título Sexto artículo 83 de la LFPA., el cual señala que los interesados afectados por actos o resoluciones

---

<sup>160</sup> Ídem., p. 106-118.



administrativas “...pueden interponer el **recurso de revisión** o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.”

2. *Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso;* en relación a este elemento, el mismo artículo 83 primer párrafo, regula los supuestos normativos que pueden considerarse como actos que sirven de causa y antecedente del recurso, señalando como tales “...los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer el recurso de revisión...”
3. *Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo;* el artículo 86 de la misma ley, da cumplimiento a este elemento y designa como autoridad para tramitar y resolver el recurso, al superior jerárquico de la autoridad emisora del acto o resolución que se combate, o bien, en aquellos casos en que los actos o resoluciones provengan del titular de una dependencia, éste será conocido y resuelto por él mismo.
4. *Que afecte un derecho del recurrente;* al respecto, el artículo 83, también regula el cumplimiento de este elemento, pues señala “Los interesados **afectados**”, entendiéndose como afección la acreditación de un daño a su esfera jurídica.

Es a lo que llamamos acreditación del interés legítimo o jurídico, entendiéndose por el primero el simple derecho de los particulares para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico.

Y por el segundo, el derecho subjetivo de los particulares derivado del orden jurídico, que confiere facultades o potestades específicas expresas en actos administrativos, tales como concesiones, autorizaciones, permisos, licencias, registros y declaraciones.

Cabe mencionar que al respecto, la LFPA., no menciona en que consiste cada supuesto, sin embargo para determinar el cumplimiento de cualquiera de los dos supuestos, tanto los particulares como las autoridades administrativas a menudo se ciñen al contenido de las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

5. *Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo: en relación a este elemento,* la Ley de cuenta en su artículo 92, señala que las resoluciones al recurso de revisión deberán realizarse de la siguiente manera:

“**Artículo 92.-** La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el

recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.”

### Elementos Secundarios

1. *El plazo de interposición del recurso;* en la especie el artículo 85 de la LFPA., señala que “El plazo para interponer el recurso de revisión será de **quince días** contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra”.
2. *Formalidades que debe cumplir el escrito de interposición del recurso;* tocante al tema de la formalidad del escrito de interposición del recurso de revisión, éste debe cumplir en contenido del artículo 86 de la propia Ley, el cual en la parte que nos interesa señala lo siguiente:

“Dicho escrito deberá expresar:  
*Párrafo reformado DOF 24-12-1996*

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá

acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y

**VI.** Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.”

- 3.** *Posible suspensión y requisitos de la misma;* relativo a este último elemento, la LFPA., en su artículo 87, regula la posible suspensión, las circunstancias y los requisitos que ha de llevar consigo, tal y como se puede observar a continuación:

“**Artículo 87.-** La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

- I.** Lo solicite expresamente el recurrente;
- II.** Sea procedente el recurso;
- III.** No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- IV.** No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- V.** Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas prevista en el Código Fiscal de la Federación.<sup>161</sup>

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.”

Finalmente es de señalarse que de acuerdo al contenido de este punto y en virtud de los razonamientos que en él fueron vertidos, es que se sostiene que el Recurso de Revisión sí es figura afín al Recurso de Inconformidad.

#### **2.4.5 Algunas Leyes y Reglamentos en Materia Federal que Contemplan el Recurso de Inconformidad y Figuras Afines.**

El desarrollo de este punto en nuestro trabajo de tesis se justifica en la necesidad de conocer algunas otros recursos administrativos que regula la legislación federal en nuestro país, pues el problema de ineficacia no es particular del Recurso de Inconformidad, sino de todos aquellos que presentan características similares de funcionamiento y sustanciación.

Ahora bien, por lo que hace a la regulación del Recurso de Inconformidad en las leyes federales, es de señalarse que en la especie no sucede, pues en su lugar el legislador

---

<sup>161</sup> Léase la nota al pie de página número 285, de este trabajo de Tesis.

implemento el *Recurso de Revisión, de Revocación y de Reconsideración*, que finalmente son figuras afines que persiguen que las autoridades que emiten actos o resoluciones administrativas que no se encuentran apegadas a derecho, se revoquen, anulen o modifiquen.

Una vez delimitado el objeto de este punto, nos ocuparemos de citar algunas leyes que contemplan este tipo de recursos, iniciando para tal efecto con la *Ley de Caminos y Puentes*, que al respecto señala lo siguiente:

**“Artículo 80.** Contra las resoluciones dictadas con fundamento en esta Ley y sus reglamentos, se podrá interponer recurso de revisión conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.” (Lo subrayado es por el tesista).

A través de este artículo, el legislador regula tanto la interposición del recurso de revisión en contra de resoluciones dictadas con fundamento en ese ordenamiento, como la aplicación supletoria de la LFPA., de la cual ya hemos tratado en puntos anteriores.

Lo mismo sucede con la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, ya que también señala como mecanismo de defensa al Recurso de Revisión, ello de conformidad con lo estipulado en su artículo 45, el cual dispone lo que continúa:

**“Artículo 45.-** Las personas afectadas por las resoluciones dictadas por la Secretaría, con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán interponer recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.” (Lo subrayado es por el tesista).

En un ejercicio comparativo, podemos señalar que la única diferencia entre ambos ordenamientos es que en este último supuesto, el legislador menciona la participación directa de la Secretaría de Economía, en las resoluciones administrativas que componen su estructura orgánica.

Por otro lado, pasando a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en sus artículos 123 y 124 contempla al Recurso de Revisión de la siguiente forma:

**“ARTÍCULO 123.-** Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y las normas que de ella deriven, podrán ser impugnadas por los afectados mediante el recurso de revisión, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación, o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

El recurso de revisión se interpondrá directamente ante la Secretaría que emitió la resolución impugnada, quien en su caso, otorgará su admisión, y el otorgamiento o la denegación de la suspensión del acto recurrido, turnando el recurso a su superior jerárquico en la misma Secretaría para su resolución definitiva.

**ARTÍCULO 124.-** Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la substanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo anterior, se estará a lo dispuesto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.” (Lo subrayado es por el tesista).

Como se puede observar, el artículo 123 de la Ley que se estudia, a comparación de los ordenamientos antes citados, incluye los plazos de interposición del recurso, la autoridad ante quien deberá presentarse el recurso y el otorgamiento de facultades para decidir sobre su admisión y el otorgamiento de la suspensión del acto recurrido.

Ya en su artículo 124, el legislador nos remite como en las otras leyes, a la aplicación supletoria de la LFPA., a efecto de complementar la sustanciación del recurso.

Después, tenemos a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que en sus artículos 33, 34, 35 y 36 continúa en la misma línea de utilización del Recurso de Revisión como medio de defensa en contra de los actos y resoluciones administrativas en materia federal.

Para efectos ilustrativos, se transcriben los numerales señalados como continúa:

**“ARTICULO 33.-** Contra los actos o resoluciones dictados por las autoridades en cumplimiento de esta ley se podrá interponer el recurso de revisión, del que conocerá la Secretaría de Gobernación. El escrito de interposición del recurso deberá ser presentado ante dicha dependencia o ante la autoridad que dictó el acto o resolución que se recurre, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que fue notificado el acto o resolución recurrida. En este último caso, la autoridad deberá remitir, a la Secretaría mencionada, en un término no mayor de diez días hábiles, el escrito mediante el cual se interpone el recurso y las constancias que, en su caso, ofrezca como pruebas el recurrente y que obren en poder de dicha autoridad.

Sólo podrán interponer el recurso previsto en esta ley, las personas que tengan interés jurídico que funde su pretensión.

**ARTICULO 34.-** La autoridad examinará el recurso y si advierte que éste fue interpuesto extemporáneamente lo desechará de plano.

Si el recurso fuere oscuro o irregular, requerirá al recurrente para que dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya notificado el requerimiento aclare su recurso, con el apercibimiento que en caso

de que el recurrente no cumplimente en tiempo la prevención, se tendrá por no interpuesto el recurso.

La resolución que se dicte en el recurso podrá revocar, modificar o confirmar la resolución o acto recurrido.

**ARTICULO 35.-** En el acuerdo que admita el recurso se concederá la suspensión de los efectos del acto impugnado siempre que lo solicite el recurrente y lo permita la naturaleza del acto, salvo que con el otorgamiento de la suspensión se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el recurso.

Cuando la suspensión pudiera ocasionar daños o perjuicios a terceros, se fijará el monto de la garantía que deberá otorgar el recurrente para reparar los daños e indemnizar los perjuicios que se causaren en caso de no obtener resolución favorable en el recurso.

**ARTICULO 36.-** Para los efectos de este título, a falta de disposición expresa y en lo que no contravenga a esta ley se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.” (Lo subrayado es por el tesista).

La regulación del Recurso de Revisión en esta Ley es más completa, ya que incluye datos importantes sobre su interposición sin necesidad de recurrir de manera inmediata a la supletoriedad de la LFPA.

Como dato importante, se menciona sobre el carácter opcional del recurso, que en la especie es el principal problema de este trabajo de tesis.

En cuanto al escrito inicial, la Ley que revisamos contempla la opción de su presentación ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución, o bien ante la Secretaría de Gobernación.

Circunstancia que deja al descubierto dos formas de sustanciamiento del recurso, la primera de ellas se actualiza cuando la interposición del recurso se realiza ante la misma autoridad que emitió el acto o resolución, en cuyo caso esta deberá resolver si se admite, desecha o previene el recurso, según sea el caso; asimismo, se faculta a la autoridad para resolver sobre el otorgamiento o no de la suspensión del acto reclamado, para después remitirlo a la Secretaría de Gobernación en un término no mayor a diez días contados a partir de su admisión.

La segunda forma de sustanciamiento del recurso se actualiza cuando el escrito de interposición del recurso se presenta directamente ante la Secretaría de Gobernación, quien además de conocer, en su caso admite, previene o desecha el recurso y resuelve sobre el otorgamiento de la suspensión del acto administrativo. Ahorrándose con ello el término de diez días hábiles otorgados en el primer caso a la autoridad, para la remisión de los autos a la Secretaría.

Otra circunstancia atípica de la regulación del recurso en esta Ley, es el término que se señala para interposición del mismo, pues siendo de veinte días hábiles difiere totalmente de los quince otorgados por la LFPA., y las demás leyes especiales en materia federal.

Finalmente hemos detectado que esta Ley no nos remite a la aplicación supletoria de la LFPA., sino al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esto no quiere decir que sea aplicable al caso concreto del recurso, sino a lo relativo a algunas de sus partes como el atingente a las pruebas, pues es evidente que siendo un recurso de naturaleza administrativa, por ende, como toda Ley especial federal, es susceptible de aplicar supletoria de la LFPA.

Ahora bien, la regulación de los recursos administrativos en la Ley de Aguas Nacionales se da de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 124.** Contra los actos o resoluciones definitivas de "la Autoridad del Agua" que causen agravio a particulares, se podrá interponer el **recurso de revisión** dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada y los fallos que se dicten contendrán el acto reclamado, un Capítulo de considerandos, los fundamentos legales en que se apoye y los puntos de resolución. Los reglamentos de la presente Ley establecerán los términos y demás requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al Director General de "la Comisión", en los casos establecidos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o al Director General del Organismo de Cuenca competente, en el que se deberán expresar el nombre y domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

Si se recurre la imposición de una multa, se suspenderá el cobro de ésta hasta que se resuelva el recurso, siempre y cuando se garantice su pago en los términos previstos por las disposiciones fiscales.

Los recursos contra actos o resoluciones que se emitan en materia fiscal conforme a la presente Ley, serán resueltos en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su reglamento.”

*Artículo reformado DOF 29-04-2004.*

(Lo subrayado es por el tesista).

Como en los demás contiene un término de quince días para la interposición del Recurso y norma sobre el objeto del recurso, que es como en el caso de la LFPA., la revocación, modificación, o confirmación del acto o resolución impugnada.

Además nos remite a reglamento de esta Ley para efectos de saber cuales son los términos y requisitos para la tramitación y sustanciación del recurso.<sup>162</sup> Y por último sujeta a la observancia de normas mínimas de contenido de las resoluciones al recurso.

En un plano distinto encontramos a la Ley de Expropiación, que toca el tema de los recursos administrativos de manera poco usual dirigiéndose exclusivamente a cinco actos que emanan del Ejecutivo Federal tras una declaratoria de Decreto.

Estos cinco actos consisten en:

- a) La Expropiación
- b) La Ocupación Temporal, Total o Parcial, y
- c) La Simple Limitación de los Derechos de Dominio para los Fines del Estado o en Interés de la Colectividad.

Su nombre, "Recurso Administrativo de Revocación", y se encuentra regulado por los artículos que a continuación se transcriben:

**Artículo 5o.-** Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

*Artículo reformado DOF 22-12-1993*

**Artículo 6o.-** El recurso administrativo de revocación se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.

**Artículo 7o.-** Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan. (Lo subrayado es por el tesista).

Este Recurso es muy similar al de Inconformidad y al de Revisión en tanto señalan un término para su interposición y la designación de una autoridad que debe conocer del

---

<sup>162</sup> Esta parte se encuentra regulada en el capítulo III, del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, que comprende los artículos 190 a 197.



asunto, sin embargo en ningún caso la autoridad resuelve a favor del particular, pues aún cuando el Decreto es resultado de un procedimiento administrativo, la naturaleza de este no permite su revisión, revocación o modificación, y simplemente se limita a tratar de conciliar en sus términos el monto de la indemnización que corresponda por los actos emanados del ejecutivo.

Esta circunstancia es una razón de poder para determinar que este recurso administrativo no es figura afín del de Recurso de Inconformidad, toda vez que el objeto que persiguen es diferente.

Continuando con otros ordenamientos, tenemos ahora a la Ley Aduanera, que en su artículo 203, nos da una versión distinta del Recurso de Revocación, tal y como se puede observar a continuación:

**“ARTÍCULO 203.-** En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.

*Párrafo reformado DOF 30-12-1996.*

La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.” (Lo subrayado es por el tesista).

Es diferente a la anterior porque su regulación no es tan rígida y permite que mediante la interposición del recurso se pueda revocar, modificar o confirmar un acto o resolución. Además nos remite al Código Fiscal de la Federación como ley supletoria y otorga la potestad opcional a favor del particular para interponer el recurso ante la autoridad competente o bien para acudir a promover el juicio respectivo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La razón de la remisión al Código Fiscal de la Federación<sup>163</sup>, tiene cabida en la naturaleza de los actos y resoluciones administrativas que se sujetan a esta Ley, ya que por regla general son de carácter fiscal federal emitidas por autoridades de la misma índole.

Dando continuidad al objetivo de este punto, pasamos ahora a la revisión de cuatro Reglamentos que contemplan algún tipo de recurso administrativo.

El primero de ellos es el Reglamento de la Ley Minera, que en relación a la materia en su artículo 16 menciona lo siguiente:

**“ARTÍCULO 116.-** Contra las resoluciones dictadas por la Secretaría con motivo de la aplicación de la Ley y este Reglamento procede el recurso de revisión, el cual se substanciará en los términos y condiciones establecidos por la Ley Federal de Procedimiento

---

<sup>163</sup> Para mayor abundamiento remítase al Código Fiscal de la Federación, y al contenido de los artículos 116 al 128 relativos al Recurso de Revocación.

Administrativo, debiéndose resolver en un plazo de 15 días, contado a partir del desahogo de las pruebas.

Dentro de los 5 días siguientes a la fecha en que quede firme la resolución del recurso, la Secretaría deberá proceder, en su caso, a expedir el título de concesión por lo solicitado o por la porción de terreno que resulte libre, o bien, efectuará las correcciones conducentes en el título respectivo, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones administrativas que procedan.” (Lo subrayado es por el tesista).

Como en la mayoría de las leyes que hemos estudiado en este punto, el reglamento de cuenta nos remite a la LFPA., para su aplicación supletoria en relación con el Recurso de Revisión.

Quizás lo más interesante del contenido de este numeral, es el término de cinco días que se fija para que una vez que haya quedado firme la resolución del recurso, la Secretaría de Economía proceda según sea el caso, a expedir un título de concesión por lo solicitado o por la porción de terreno que resulte libre, o bien, para efectuar las correcciones conducentes en el título respectivo, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones administrativas que procedan. Lo cual no sucede en otros ordenamientos.

En segundo lugar tenemos al Reglamento de la Ley General de Población, que también regula el Recurso de Revisión en los artículos que a continuación se citan:

**“Artículo 166.-...**

Contra la negativa de autorización al refugio procede el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que será resuelto en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se interpuso dicho recurso.

**Artículo 227.-** El Recurso de revisión promovido en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria, se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 228.-** Cuando se trate del recurso interpuesto contra las resoluciones a que se refiere el artículo 37 de la Ley<sup>164</sup>, el Secretario

---

<sup>164</sup> **Artículo 37.-** La Secretaría de Gobernación podrá negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria por cualesquiera de los siguientes motivos, cuando:

- I.- No exista reciprocidad internacional;
- II.- Lo exija el equilibrio demográfico nacional;
- III.- No lo permitan las cuotas a que se refiere el artículo 32 de esta Ley;
- IV.- Se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales;
- V.- Hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes en el extranjero;
- VI.- Hayan infringido esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos;
- VII.- No se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria; o

o el Subsecretario, una vez dictada la resolución definitiva, podrán ordenar discrecionalmente la reposición del procedimiento, o en su caso, la emisión de una nueva resolución.

En el desahogo de la presente facultad discrecional la autoridad está obligada a preservar las garantías de legalidad y debido proceso. ”  
(Lo subrayado es por el tesista).

De este ordenamiento no hay mucho que decir, sólo que en materia de migración, aparece un término de cinco días que obliga a la autoridad a resolver el recurso y que los efectos del recurso se limitan a reponer el procedimiento, o bien a emitir una nueva resolución, pero no hace ingerencia sobre la revocación o anulación del mismo.

En tercer lugar revisamos al Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que se encarga de regular al Recurso de Reconsideración de la siguiente Manera:

“**ARTÍCULO 49.-** El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto por la persona a quien le fue impuesta la multa, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notificó la sanción.

**ARTÍCULO 50.-** El recurso se interpondrá ante el Secretario de Educación Pública por conducto del Instituto que impuso la sanción, por medio de escrito en el que el recurrente expresará los motivos por los cuales estima que debe reconsiderarse la multa.

**ARTÍCULO 51.-** En el escrito a que se refiere el artículo anterior, el interesado podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes. De ser necesario, el Secretario de Educación Pública citará a una audiencia dentro de los quince días siguientes a la interposición del recurso, en la que se desahogarán las pruebas ofrecidas y dictará la resolución que proceda.

**ARTÍCULO 52.-** La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la multa, siempre que se haya garantizado su importe ante las autoridades hacendarias correspondientes, en los términos del Código Fiscal de la Federación.” (Lo subrayado es por el tesista).

De este reglamento resulta interesante observar, la existencia de un recurso cuya aplicación es dirigida única y exclusivamente a los actos y resoluciones que traen intrínseca la imposición de una multa.

La limitación de su aplicabilidad, sugiere a primera vista alejarnos de la posibilidad de encontrarnos ante una figura afín del Recurso de Inconformidad, pero el hecho de remitirnos de manera supletoria al Código Fiscal de la Federación, hace que nos

acercuemos de nuevo al camino de las figuras afines, pues la regulación del recurso en el Código infiere la reunión de los elementos esenciales y secundarios necesarios para considerarlo así.

Finalmente tenemos el caso del Reglamento de la Ley de Energía para el Campo, que en su artículo 21 norma de manera simple el recurso de revisión de la siguiente manera:

**“Artículo 21.-** Las personas físicas o morales que se vean afectados por los actos y resoluciones que emita la Secretaría en cumplimiento al presente Reglamento, podrán interponer el recurso de revisión de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

En esta Ley el recurso no presenta observación alguna, pues sencillamente nos remite a la LFPA., y es muy clara cuando menciona en contra de que actos se puede interponer.

#### **2.4.6 Algunas Leyes y Reglamentos del Distrito Federal que Contemplan el Recurso de Inconformidad y Figuras Afines.**

Pasamos ahora a la revisión de la regulación del Recurso de Inconformidad y de algunas Figuras Afines en el marco de la legislación del Distrito Federal, entendiéndose por esta Leyes y Reglamentos.

Así las cosas, continuaremos con el método utilizado en el punto anterior para la realización del marco comparativo y tomaremos cuatro Leyes y cuatro Reglamentos para tal efecto.

En este orden de ideas, iniciaremos revisando el contenido del artículo 220 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, que en relación con el recurso de inconformidad nos dice lo siguiente:

**“ARTÍCULO 220.-** Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos, normas ambientales del Distrito Federal y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas sin que se pruebe el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.” (Lo subrayado es por el tesista).

Lo que hay que resaltar de este primer ordenamiento es la funcionalidad de su regulación y la sencillez de su redacción, ya que de manera muy clara nos describe cuales son las resoluciones que se pueden impugnar mediante la interposición del recurso de

inconformidad y cual el requisito a colmar para poder ser parte<sup>165</sup> en la sustanciación del recurso, para finalmente remitirnos a la aplicación supletoria de la LPADF., cuyas reglas generales son aplicables a su sustanciación.

Otra ley que contempla al recurso de Inconformidad es la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, la cual dedica el capítulo único denominado de las Inconformidades, que en su artículo 88, apunta lo siguiente:

**“Artículo 88.-** Los interesados afectados por cualquier acto o resolución emitida por las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida a cuando menos tres proveedores que contravengan las disposiciones que rigen la materia objeto de esta Ley podrán interponer el recurso de inconformidad ante la Contraloría General del Distrito Federal, dentro del término de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación del acto o resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento del mismo, para lo cual deberá cumplir con los requisitos que marca la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

En este caso, observamos la existencia de tres elementos especiales que restringen de alguna manera la aplicación de este artículo y por ende la interposición del recurso de inconformidad; el primero de ellos es a) El señalamiento de la calidad de interesado y de las autoridades emisoras de los actos o resoluciones combatidas, este elemento es el instrumento mediante el cual legislador describe que “Los interesados afectados por cualquier acto o resolución emitida por estas dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>166</sup>, en los procedimientos de licitación pública e invitación restringida a cuando

---

<sup>165</sup> Para la interposición del Recurso de Inconformidad el legislador sólo nos requiere la acreditación del interés legítimo descrito en el contenido del artículo 2º fracción XIII, de la LPADF, el cual dispone:

**“Artículo 2º.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

**XIII. Interés Legítimo:** Derecho de los particulares para activar la actuación pública administrativa en defensa del interés público y la protección del orden jurídico...” (Lo subrayado es por el tesista).

<sup>166</sup> Por dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal se entiende lo contenido en las fracciones V, VI, VII y VIII del artículo 2 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, las cuales se citan a continuación:

**“Artículo 2º.-** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

**V. Dependencias:** La Jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

**VI. Órganos Desconcentrados:** Los órganos administrativos diferentes de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados a él, o a la dependencia que éste determine;

**VII. Delegaciones:** Los Órganos Político Administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal;

menos tres proveedores que contravengan las disposiciones que rigen la materia objeto de esta Ley podrán interponer el recurso de inconformidad...”

Es decir, enuncia a las autoridades responsables de actos o resoluciones que pueden ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad descrito en el artículo 88 de la Ley de cuenta, y al mismo menciona las actividades que dan origen dichos actos o resoluciones y a la posible interposición del recurso.

El elemento número dos es; b) La indicación de la autoridad que debe conocer y resolver del Recurso de Inconformidad, que inusualmente se refiere a la Contraloría General del Distrito Federal, la cual es competente para ello de conformidad con lo establecido en la fracción XXV, del artículo 34 de la LOAPDF.<sup>167</sup>

Este elemento es de gran valía para nuestra investigación, pues esta forma de legislar el recurso pone a la vista la existencia de por lo menos un medio más de control de la legalidad de actos y resoluciones administrativas, para combatir de manera general la ineficacia de los recursos administrativos en nuestro país.

Lo anterior es así, por que de entrada, se concibe a la Contraloría General del Distrito Federal, como un superior jerárquico que revisa la legalidad de los actos administrativos que emanan de la aplicación de esta Ley y además porque nos ofrece una visión generosa de la estructura que debería adoptar la administración pública para el mejor funcionamiento de sus recursos administrativos.

En este aspecto, digamos que el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal es deficiente respecto de la sustanciación del Recurso de Inconformidad, porque no existen este tipo de autoridades que funcionen de manera autónoma y que revisen de concienzuda e imparcialmente la legalidad de los actos y resoluciones administrativas.

Finalmente el tercer elemento especial es c) El término señalado para la interposición del recurso, que se observa castigado de sobremanera y difiere a lo señalado por la mayoría de las leyes, pues se otorgan sólo cinco días contados a partir del día siguiente a la notificación del acto o resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento del mismo.

---

**VIII.** Entidades: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos del Distrito Federal;

...

<sup>167</sup> **Artículo 34.-** A la Contraloría General...

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

...

**XXV.** Tramitar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas derivadas de los procedimientos de adquisición o arrendamiento de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con las mismas...”

Por su parte la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, también regula como recurso administrativo al de Inconformidad, previsto en su artículo 101, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 101.** En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta Ley, de su reglamento o de los programas, los interesados afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.”

En este caso, las resoluciones administrativas que son materia del Recurso de Inconformidad, son aquellas que como resultado de la aplicación de la Ley, de su Reglamento o de lo Programas<sup>168</sup>, afectan la esfera jurídica de los particulares.

Se aplica de manera supletoria la LPADF., y se réhuala la opción de interponer el recurso o de acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal a promover el Juicio de Nulidad.

Finalmente tenemos a la Ley de Protección civil para el Distrito Federal, que continúa con la tendencia de contemplar como medio de control de la legalidad de los actos administrativos al Recurso de Inconformidad el cual se encuentra descrito en el contenido del artículo 106 como se observa a continuación:

**“Artículo 106.-** Contra las resoluciones emitidas por la Secretaría o las Delegaciones que impongan una sanción, procederá el recurso de inconformidad, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

De esta Ley no hay mucho que decir, simplemente señala que las resoluciones emitidas por la Secretaría de Protección Civil, y las Delegaciones, es decir, los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación, que impongan una sanción, son susceptibles de impugnar a través del Recurso de Inconformidad conforme al contenido de la LPADF.

---

<sup>168</sup> LPADF., **Artículo 7.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

**XLIX. Programas:** el Programa General, los Delegacionales y los Parciales;

**L. Programa Delegacional:** el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal;

**LI. Programa General:** es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales;

**LII. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal:** el que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal, de conformidad con el Estatuto;

**LIII. Programa Parcial:** el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones articulares de algunas áreas;

Para proseguir con el estudio los ordenamientos que regulan el Recurso de Inconformidad o alguna Figura Afín, daremos paso a los Reglamentos del Distrito Federal, siendo el primero de ellos, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, que en su artículo 257, enuncia lo siguiente:

**“Artículo 257.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones que emitan las autoridades administrativas, podrán interponer el recurso de inconformidad o juicio de nulidad, según lo previsto por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

Quizás no sea una redacción tan completa del Recurso de Inconformidad, pero es suficiente para poder determinar en contra de que actos o resoluciones es procedente su interposición, o bien si existe otra forma de impugnarlos y cual es el ordenamiento que se debe aplicar, por lo que en este sentido no hay observaciones al Reglamento.

Otro de los reglamentos que hemos seleccionado para el estudio comparativo del Recurso de inconformidad y sus Figuras Afines, es el de Impacto Ambiental y Riesgo, el cual en su artículo 108 nos dice lo siguiente:

**“Artículo 108.** Las resoluciones administrativas dictadas con motivo de la aplicación de este reglamento podrán ser impugnadas, sin que se requiera acreditar el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad, de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.”

De la lectura de este numeral no se desprende alguna observación, pues su redacción es similar a la de otros ordenamientos y brilla por la sencillez de su regulación.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, hace lo propio y en su artículo 48 describe la siguiente hipótesis de su regulación:

**“Artículo 48.** En la resolución que ponga fin al procedimiento de verificación, la autoridad informará al visitado que tiene el derecho de interponer a su elección el recurso de inconformidad conforme al Capítulo Único del Título Cuarto de la Ley o intentar el juicio de nulidad.”

De esta cita, destaca el hecho de que el legislador impone la obligación a cargo de la autoridad, para que a través de las resoluciones que ponen fin al procedimiento de verificación, se informe al visitado sobre los medios de defensa con los que cuenta, circunstancia que no habíamos encontrado en las leyes y reglamentos que hasta este momento habíamos revisado.

Para concluir hablaremos del artículo 72 del Reglamento de la Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos del Distrito Federal en Materia de Espectáculos Masivos y Deportivos, que al respecto determina lo siguiente:



**Artículo 72.** Los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades podrán, en los términos establecidos por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, interponer recurso de inconformidad, ante la autoridad competente o impugnar la imposición de las sanciones ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas establecidos por la Ley respectiva.

Este numeral tampoco presenta observaciones, ya que forma parte del común de los que se han estudiado, pues se refiere al tipo de actos que se pueden recurrir y los medios por los cuales se recurren.

## **2.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL.**

### **2.5.1 Disposiciones Generales.**

El Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal, es materia simple que se rige conforme a las normas contenidas en la LPADF., que se complementa supletoriamente con la aplicación del Código de Procedimientos Civiles respectivo y cuyo objeto es asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del D. F., es decir, asegurar el bien común y garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

Las normas contempladas en la Ley que estudiamos, se aplican directamente a los actos mediante los cuales la APDF., inicia, integra o concluye un procedimiento administrativo produciendo efectos negativos a la esfera jurídica de los gobernados.

A saber, la iniciación de este procedimiento se da de manera oficiosa o a petición del interesado y las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por estos ante las autoridades competentes, se presumen ciertas salvo prueba en contrario, incluso cuando se encuentran sujetas al control y verificación de la misma autoridad, por lo que la actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se acogen al principio de buena fe.

En tanto que las promociones deben realizarse en estricto apego al contenido del artículo 33 de la LPADF., el cual requiere que al momento de su presentación contengan firma autógrafa, o en su caso, firma electrónica impresa del interesado, requisito sin el cual se tienen por no realizadas. Ya en los casos en que el promovente no sabe o no puede firmar, otra persona firma a su nombre, y el interesado estampa su huella digital, debiendo incluir el señalamiento de esta circunstancia en el escrito que se presenta.

Ahora bien, conexo al tema de la representación, encontramos lo atinente a la Gestión Oficiosa, que si bien el artículo 34 de la LPADF., la prohíbe, el legislador no

define cual es su significado, haciendo necesario para tales efectos atender al contenido de la siguiente tesis jurisprudencial:

**“No. Registro: 331,188, Tesis aislada, Materia(s): Común, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, LVII, Tesis: Página: 1522.**

**GESTION OFICIOSA, ELEMENTOS PARA LA.** *La gestión oficiosa requiere, para su existencia, además de la gestión hecha en favor de otro, la intervención del gestor, con sujeción al artículo 1896 y a sus concordantes, del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y que dicho gestor represente al demandado, pues tratándose de representar al actor, la gestión judicial es inadmisibles, de acuerdo con la ley. Ahora bien, cuando no pueda haber gestión oficiosa por faltar uno de sus requisitos, tampoco puede haber ratificación de tal gestión como efecto del otorgamiento del poder respectivo, puesto que el artículo 1896 del Código Civil invocado, sólo es aplicable a los actos válidos de gestión oficiosa y nunca respecto de actos de gestión inexistente.*

*Amparo administrativo en revisión 3046/38. Alfredo Lorenzo y Compañía, liquidación judicial. 13 de agosto de 1938. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Alonso Aznar Mendoza.”*

De tal forma que para calificar en que circunstancias estamos frente a una Gestión Oficiosa, las autoridades deben tratar de encuadrar el supuesto práctico a los elementos descritos por esta tesis jurisprudencial.

En general, las actuaciones de la Administración Pública del Distrito Federal se encuentran sujetas a la Garantía de Legalidad<sup>169</sup> contemplado en la el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aplicado al caso concreto consiste en el estricto apego a la ley por parte de las autoridades, para que en este sentido no puedan exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente

---

<sup>169</sup> **“No. Registro: 217,539. Tesis aislada. Materia(s): Común. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. XI, Enero de 1993. Tesis, Página: 263**

**GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR.** La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, S. A. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.”*

contenidos en la Ley para el sustanciamiento de los procedimientos y trámites según sea el caso de que se trate (Artículo 35 de la LPADF.).

También es disposición general en el procedimiento administrativo, el derecho de los interesados para obtener información sobre los procedimientos y el estado en el que se encuentran, así como tener libre acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal, formen las autoridades, y la expedición de copias y certificaciones de los documentos que obren en expedientes previo cumplimiento de lo establecido por la ley.

Con arreglo a la LPADF., es disposición general que las actuaciones tengan verificativo en las oficinas de las dependencias o entidades competentes, lo mismo sucede con los ocursoos o informes que realicen las dependencias, entidades o los interesados, los cuales además se requiere estén redactados en español, mientras que los documentos redactados en otro idioma, deberán acompañarse de su respectiva traducción al español y según sea el caso de la certificación correspondiente. Y entre otras cosas, las fechas y cantidades deben escribirse con letra.

En lo tocante a las relaciones que la Administración Pública del Distrito Federal tiene con los particulares, la Ley señala en su artículo 39, que las primeras están obligadas a lo siguiente:

**“Artículo 39.-** La Administración Pública del Distrito Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en los ordenamientos jurídicos aplicables, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;
- II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos por esta ley o en las demás disposiciones jurídicas aplicables;
- III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés legítimo; y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, el ingreso de los mismos;
- V. Admitir las pruebas permitidas por los ordenamientos jurídicos aplicables y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad competente al dictar resolución;
- VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

- VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones jurídicas aplicables impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;
- X. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia, órgano desconcentrado, descentralizado, entidad u órganos político administrativos resuelvan expresamente lo que corresponda a la petición o solicitud emitida por el particular, en caso contrario operará la afirmativa o negativa ficta en los términos de la presente Ley, según proceda; y
- XI. Dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo emitirla dentro del plazo fijado por esta Ley o por los ordenamientos jurídicos aplicables.”

### 2.5.2 De los Interesados.

Para efectos del procedimiento administrativo en el Distrito Federal, el carácter de interesados, lo tienen aquellas personas cuya esfera jurídica es afectada por actos emanados de los órganos integrantes de la Administración Pública del Distrito Federal, en los casos en que estos inicien, integren o concluyan un procedimiento administrativo en su contra, o en contra de sus intereses legítimos y/o jurídicos<sup>170</sup>.

De acuerdo con el contenido de los artículos 40, 41, 42 y 43 de la LPADF., los interesados en el procedimiento administrativo pueden actuar por sí mismos o a través de algún representante legal o apoderado.

Es decir, la representación se divide en dos tipos; el primero de ellos es el de relativo a las personas físicas y puede llevarse a cabo de las siguientes maneras:

- a) Mediante Carta Poder firmada ante dos testigos ratificadas ante fedatario público, y
- b) Por declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente.

Mientras que el segundo tipo es el que refiere a las personas morales, y se puede acreditar mediante la presentación de un instrumento público que así lo determine.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Ver tesis jurisprudencial con número de registro: 216,236, citada en el punto 2.4.2 **Del Recurso de Inconformidad**.

<sup>171</sup> **Artículo 41.-** La representación de las personas morales ante la Administración Pública del Distrito Federal, deberá acreditarse mediante instrumento público. En el caso de las personas físicas, dicha representación podrá acreditarse también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las

Además, en relación a las formas de representación, el legislador actúa influenciado por el Código de Procedimientos Civiles, y en el artículo 42 de la LPADF., faculta a los interesados y/o representantes, para autorizar a una o más personas, según lo estime pertinente para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, y agrega que para realizar los trámites y gestiones necesarias para la substanciación del procedimiento administrativo, además dicha autorización implica también facultades para hacer valer incidentes e interponer recursos administrativos.

Lo que significa que no es necesaria la intervención de un Licenciado en Derecho, circunstancia que finalmente se convierte en un problema, pues ello significa que casi cualquier persona puede, teniendo o no conocimientos de Derecho Administrativo, ofrecer servicios de representación a particulares, teniendo implicaciones desastrosas en cuanto a los resultados obtenidos.

Finalmente, en el último párrafo del artículo en cita, apunta que en el caso de la existencia de varios interesados, las actuaciones se deben entender con el representante común o en su defecto con el que figure en primer término.

### **2.5.3 Del Procedimiento y sus Formalidades.**

En relación a las formalidades del procedimiento la LPADF., es muy clara cuando en el contenido del artículo 44 describe que las promociones y el escrito inicial de demanda deben presentarse por escrito y en el último caso se debe cumplir con los siguientes requisitos:

**“Artículo 44.-...** Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los siguientes requisitos:

- I. La dependencia o entidad de la Administración Pública a la que se dirige
- II. El nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso, del representante legal, agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;
- III. El domicilio para recibir notificaciones;
- IV. La petición que se formula;
- V. La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;
- VI. Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables, o el Manual, ofreciendo, en su caso, las pruebas

---

firmas ante fedatario público, o bien, por declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente.

- cuando sean necesarias, para acreditar los hechos argumentados y la naturaleza del asunto así lo exija; y
- VII. El lugar, la fecha y la firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal.”

Si el escrito inicial no contiene estos requisitos o no se acompaña de los documentos con los que se acredita la personalidad, la autoridad competente está facultada para prevenir por una vez y por escrito al interesado o, en su caso al representante legal, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes al que se realizó la notificación de dicha prevención, se subsane la falta. Cualquiera que fuere el caso, si el interesado no subsana la omisión en los términos señalados, el escrito se tiene por no presentado.

Además como ya se ha señalado en el punto anterior, los escritos deben contener firma del interesado en los términos descritos por la Ley (artículo 33 LPADF.), forma sin la cual se tendrán por no presentados.

Cuando el interesado considera que con el desechamiento o la negativa de dar trámite a las solicitudes o promociones, afecta un derecho que invade su esfera jurídica, este tiene derecho de interponer en contra de esos actos o resoluciones, el recurso de inconformidad contemplado en la misma ley.

Una formalidad más es la contemplada en el artículo 46 de la LPADF., que obliga a los interesados a presentar las promociones en las unidades receptoras autorizadas para lo cual habrá de atenderse a lo que cada dependencia o entidad tenga como tal, con la posibilidad de presentarse en oficinas de correo, salvo en los casos de escritos iniciales, los cuales deberán presentarse en las oficinas administrativas correspondientes.

Si por alguna circunstancia, el escrito es presentado ante un órgano incompetente, ésta debe desecharlo de plano, indicando al promovente el lugar en que debe hacerlo.

En los casos en que la presentación de un escrito se realice a través de correo certificado con acuse de recibo, la autoridad administrativa debe considerar como fecha de su presentación, aquella en la que éstos se ingresen y no así la de su envío por correo.

En caso de haber realizado la presentación vía correo certificado, y cuando esta sea dirigida a autoridad incompetente, se tendrá por no presentada y se devolverá al particular indicándole cual es la autoridad ante la cual debe presentarse.

Pero en ningún caso se podrán rechazar los escritos cuando se presenten ante autoridad competente, y será causa de responsabilidad administrativa para la autoridad competente, la negativa a recibir las promociones de los particulares.

Cada dependencia o entidad ante la cual se sustancie un procedimiento administrativo, debe establecer un sistema de identificación de los expedientes en el que se incluya entre otros datos:

1. Un número progresivo
2. El año
3. La clave de la materia que corresponda

Estos deberán registrarse en un Libro de Gobierno, que queda al resguardo de la autoridad competente para el adecuado control de los asuntos.

Además las autoridades deberán guardar las constancias de notificación en los asuntos, los acuses de recibo y todos los documentos necesarios para acreditar la realización de las diligencias.

Para el despacho que deba darse a los expedientes en el procedimiento administrativo, el artículo 51 de la LPADF., menciona que debe observarse el orden riguroso de tramitación de los asuntos de la misma naturaleza, siendo causa de responsabilidad para los servidores públicos, las violaciones a esta disposición.

Una vez iniciado el procedimiento, la ley prevé que la autoridad puede adoptar medidas provisionales, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, siempre que para tales efectos existieran suficientes elementos.

La acumulación de cualquier procedimiento administrativo es procedente de oficio o a petición de parte interesada, y el órgano encargado de disponer su acumulación es aquel ante quien se inicia o tramita, y por regla general, en contra del acuerdo que así lo determina no procede recurso alguno.

En algunos casos, la ley permite que se utilicen formas impresas para promociones, actuaciones y resoluciones del procedimiento, en cuyo caso, deben ser autorizadas y publicadas de conformidad con los ordenamientos aplicables.

Estas formas impresas se distribuyen gratuitamente por toda dependencia y entidad de la APDF., que en sus términos así le corresponda conforme a la ley.

En circunstancias que la ley prevea o bien, si la autoridad que conoce de un juicio lo estima pertinente, ésta podrá solicitar a las dependencias o entidades respectivas los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, citándose para tal efecto, el precepto normativo en que se funde o motivando, en su caso, la conveniencia de su solicitud.

Los informes u opiniones que la autoridad llegue a solicitar a otras dependencias o entidades podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no, salvo que la ley disponga lo contrario. En los casos en que así se lleve a cabo, la autoridad debe fundar o, motivar cuando así corresponda, la solicitud.

Una vez que la solicitud es recibida por la dependencia o entidad a que se destine, ésta deberá emitir el informe u opinión en un plazo de siete días hábiles, salvo disposición en contrario. Una vez transcurrido el plazo, y tratándose de informes u opiniones obligatorias o vinculantes, su no emisión se entenderá para tales efectos, como si no existiera objeción a las pretensiones del interesado.

Conforme al contenido del artículo 56 de la LPADF., existen dos casos en los que el instructor acuerda la apertura de un periodo de pruebas, el primero, cuando la naturaleza del asunto así lo exija y así lo establezca la ley; y segundo, cuando la autoridad competente que esté conociendo de la tramitación de un procedimiento, no tenga por ciertos los hechos señalados por los interesados, siempre que se apoye en circunstancias debidamente fundadas y motivadas.

Ahora bien, en este tipo de procedimientos se admite todo tipo de pruebas, excepto la confesional a cargo de las autoridades y aquellas que sean contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres.

Éstas se deben ofrecer en el escrito inicial, siempre que la naturaleza del asunto lo exija y lo prescriban las normas; y cuando en los ordenamientos jurídicos aplicables o en el Manual, no esté detallado expresamente el debido proceso se atenderá a lo dispuesto por la LPADF.

En un término no mayor a tres días siguientes al ofrecimiento de las pruebas, la autoridad competente acordará lo conveniente señalando día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, misma que deberá verificarse dentro de los siete días hábiles siguientes a que se notifique el acuerdo en el que se admitan las pruebas, dicho término podrá ampliarse a veinte días cuando se haya requerido la opinión de otra dependencia o entidad.

Cuando en materia de Establecimientos Mercantiles, la preparación o desahogo de las pruebas deba hacerse en el lugar donde se ubique, y este se encuentre clausurado o en suspensión de actividades, la autoridad deberá acordar el levantamiento provisional de sellos por el tiempo que solicite el particular. Todo esto se ordenará en el mismo auto que fije la hora, fecha y lugar de la audiencia.

La audiencia tiene por objeto la admisión y el desahogo de las pruebas que se ofrecieron, así como la recepción de los alegatos que llegaran a formular los interesados, ya sea por sí, por medio de sus representantes o bien, de las personas autorizadas. Ya concluida la audiencia, con la comparecencia o no de los interesados, la autoridad emitirá la resolución del asunto, dentro del término de cinco días hábiles.

Si se da el caso en el que la autoridad no tenga por ciertos los hechos afirmados por los interesados, acordará dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la apertura de un periodo probatorio de cinco días hábiles, notificando al interesado de dicho acuerdo.

Cuando no se ofrecen las pruebas, la autoridad lo hace constar y resuelve el asunto con los elementos que existen en el expediente.

En contra del desechamiento de pruebas no procede recurso alguno, y como caso aislado en relación con otros procedimientos, las pruebas supervenientes se pueden presentar hasta antes de que se dicte resolución en el procedimiento.



A efecto de mantener el orden, los servidores públicos que sustancien el procedimiento cuentan con facultades suficientes para imponer como medidas de apremio; a) Conminar a que se guarde el debido orden y respeto; b) Ordenar a quienes no guarden el debido orden y respeto, desalojar la oficina; o d) Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

#### **2.5.4 De los Impedimentos, Excusas y Recusaciones.**

Atingente a los impedimentos que tienen los servidores públicos en el procedimiento administrativo, podemos decir que se trata en la mayoría de los casos, de aquellas circunstancias en las que los servidores llegan a tener algún tipo de parentesco, o bien, simplemente una relación con las partes en el procedimiento, que de cierta manera puedan alterar o afectar el curso normal de su sustanciación y que pueda traer como consecuencia una resolución ilegal.

Tales circunstancias están previstas en el contenido del artículo 60 de la LPADF., que a la letra se transcribe como sigue:

**“Artículo 60.-** Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo en los siguientes supuestos:

- I. Si tiene un interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél;
- II. Si es administrador o accionista de la sociedad o persona moral interesada en el procedimiento administrativo;
- III. Si tiene un litigio de cualquier naturaleza con o contra los interesados, sin haber transcurrido un año de haberse resuelto;
- IV. Si tiene interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo;
- V. Si tuviera parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo con cualquiera de los interesados, con los administradores o accionistas de las sociedades o personas morales interesadas o con los asesores, representantes o personas autorizadas que intervengan en el procedimiento;
- VI. Si tiene amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en la fracción anterior;
- VII. Si interviene como perito o como testigo en el procedimiento administrativo;
- VIII. Si tiene alguna relación, de cualquier naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas directamente en el asunto;
- IX. Si es tutor o curador de alguno de los interesados, o no han transcurrido tres años de haber ejercido dicho encargo; o

- X. Por cualquier otra causa prevista en los ordenamientos jurídicos aplicables.”

Si durante la sustanciación del procedimiento, el servidor público se da cuenta de que se encuentra frente alguno de los supuestos que contempla el artículo 60, este tiene la obligación de excusar su intervención en el procedimiento, comunicándolo así al superior jerárquico, quien deberá resolver la excusa planteada dentro de los tres días hábiles siguientes.

En el contenido de la resolución, el superior jerárquico esta obligado a nombrar al servidor público que en su lugar conocerá del asunto, quien además debe tener el mismo nivel jerárquico del servidor impedido, y al no existir un servidor con el mismo nivel, el superior jerárquico es el que conocerá directamente del asunto.

Cuando las excusas que se plantean son declaradas improcedentes, el superior jerárquico debe devolver el expediente al mismo servidor público para que éste siga conociendo del asunto.

Todo superior jerárquico, teniendo conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguno de los supuestos contenidos en el ya señalado artículo 60 de la LPADF., está obligado a ordenar que se abstenga de intervenir en el procedimiento.

Cuando el servidor público no se abstenga de intervenir en un asunto, a pesar de encontrarse en alguno de los supuestos que establece el artículo 60 de la presente Ley, el interesado podrá promover la recusación durante cualquier etapa del procedimiento administrativo, hasta antes de que se dicte resolución, salvo que hasta este momento tuviere conocimiento de algún impedimento, situación en la cual, se tramitará esta recusación a través del Recurso de Inconformidad previsto por esta Ley.

En cuanto a la forma, el incidente de recusación debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Su planteamiento debe hacerse por escrito y ante el superior jerárquico del servidor público que se recusa.
- II. El escrito deberá expresar la causa o causas en que funde el impedimento.
- III. El interesado deberá acompañar el escrito, de los medios probatorios pertinentes.

En este incidente como en el procedimiento, serán admitidas todo tipo de pruebas, salvo la confesional a cargo de la autoridad y las que sean contrarias a la moral, el derecho o las buenas costumbres.

Seguida la sustanciación del incidente, el día hábil siguiente al de la presentación del escrito, el servidor público que se recusa será notificado para que en otro término de dos días hábiles siguientes manifieste lo que considere pertinente.

Una vez transcurrido el término, con o sin el informe del servidor público, se señalará en un plazo no mayor a cinco días hábiles, la audiencia para desahogar pruebas y recibir alegatos, y el superior jerárquico está obligado a resolver el incidente al término de la audiencia o a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a su celebración.

La recusación sólo puede ser resuelta por el superior jerárquico en dos sentidos; el primero de ellos declarándolo procedente, en cuyo caso la resolución deberá indicar la autoridad que deba sustituir a la recusación en el conocimiento y sustanciación del procedimiento.

Y el segundo es aquel en el que se declara improcedente o no probada la causa de recusación, que tendrá como efecto que el recusante no pueda volver a hacer valer alguna otra causa de recusación en ese procedimiento, a menos que esta sea superveniente o cuando haya cambio de servidor público, en cuyo caso podrá hacer valer la causal de impedimento respecto a éste.

Cuando un servidor público intervenga en un asunto cualquiera que este fuere, y en el concurra cualquiera de los impedimentos a que se refiere el artículo 60 de la LPADF., por ese sólo hecho, no implica necesariamente la invalidez de los actos administrativos en que haya intervenido, pues siempre que le beneficien al particular serán válidos.

En caso contrario, esta circunstancia dará lugar a responsabilidad administrativa, en términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.

Por regla general, cuando se esté conociendo de algún impedimento, los términos con los que cuenta la dependencia o la entidad para dictar su resolución, en cuanto al principal, se suspenderán hasta en tanto se dicte la interlocutoria correspondiente.

Finalmente cabe señalar que en contra de las resoluciones pronunciadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no procede recurso alguno.

### **2.5.5 De los Términos y Notificaciones.**

En este procedimiento como en cualquier otro, existen normas que regulan los términos que rigen las actuaciones y diligencias, mismas que deben practicarse en días y horas hábiles.

Entendiendo por los primeros aquellos días que aparecen en el calendario, con excepción de sábados y domingos; el primero de enero; el primer lunes de febrero en conmemoración del cinco de febrero, por el aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el tercer lunes de marzo, en conmemoración del veintiuno de marzo, por el aniversario del Natalicio de Don Benito Juárez García, Presidente de la República y Benemérito de las Américas.

También es excepción el primero de mayo, que es día del Trabajo; el dieciséis de septiembre, por el día de la Independencia Nacional; el tercer lunes de noviembre, en

conmemoración del veinte de noviembre, por el aniversario de la Revolución Mexicana; el primero de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder ejecutivo Federal; el veinticinco de diciembre y los demás días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia, entidad o delegación respectiva, que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

En lo que refiere a las horas inhábiles, se habrá de atender a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública establezca previamente y publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Aquellas diligencias que iniciadas en horas hábiles se concluyan en horas inhábiles, no afectan su validez siempre y cuando sea continua.

Para el caso de los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda; cuando no exista el mismo número de días en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario.

Cuando el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Todos los términos en el procedimiento se contarán por días hábiles salvo disposición en contrario, y comenzarán a correr a partir del día hábil siguiente al en que surtan sus efectos las notificaciones respectivas y serán improrrogables.

Las autoridades administrativas cuentan con facultades para habilitar días y horas inhábiles de oficio o a petición de parte cuando así se requiera, además en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrá habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

Por regla general para la práctica de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos específicos establecidos en la LPADF., u otro ordenamiento, se harán en tres días y la dependencia o entidad competente deberá hacer del conocimiento del interesado dicho término.

En comparación con el procedimiento civil en el Distrito Federal, en éste, el curso normal del proceso se llevará a cabo sin perjuicio del impulso procesal que pueda darle el interesado, sin embargo en el caso de que la carga del procedimiento les correspondiera a estos últimos y no fuera desahogada se perderá el derecho a hacerlo.

El procedimiento administrativo en el Distrito Federal contempla como parte de la actividad procesal en relación a los términos a las notificaciones, citatorios,

emplazamientos, requerimientos y la solicitud de informes o documentos se realizan, y determina que estos deben comenzar a contar a partir de las siguientes hipótesis normativas contenidas en el artículo 82 de la LPADF.

La primera de ellas son las notificaciones personales, que comenzarán a contar a partir del día hábil siguiente al en se hubiesen realizado; la segunda hipótesis es la que tratándose de notificaciones hechas por correo certificado con acuse de recibo, a partir del día hábil siguiente de la fecha a que se consigne en el acuse de recibo respectivo; y la tercer hipótesis que contempla las notificaciones por edictos, que comienzan a contar a partir del día siguiente de la fecha de la última publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el periódico respectivo.

Cuando una notificación es irregularmente practicada el término para estas comienza a surtir sus efectos a partir de la fecha en que el interesado o su representación legal, haga la manifestación expresa del conocimiento de su contenido o se interponga el recurso correspondiente.

Las notificaciones en general, deben contener el texto integro del acto administrativo, el fundamento lega en el que se apoye, el recurso administrativo que proceda, así como el órgano ante el cual tendrá que interponerse y el término para hacer valer dicho recurso, sin embargo quedan a salvo del cumplimiento de esto requisitos las que se hagan por edictos.

#### **2.5.6 De los Incidentes.**

Por regla general los incidentes no suspenden la tramitación del procedimiento, salvo el caso de los impedimentos que se tramitan conforme a lo dispuesto en el capítulo cuarto de la LPADF.

Los incidentes deben cumplir para su interposición, con los siguientes requisitos:

- a) Se tramitan por escrito;
- b) Su interposición se deberá hacer dentro del término de cinco días siguientes a la del acto que lo motive, o de que tenga conocimiento del mismo.
- c) El escrito deberá fijar los puntos sobre los que verse el incidente.
- d) Deberá ir acompañado de las pruebas respectivas.

Los incidentes se resolverán conjuntamente con el principal y deberían hacerse valer antes de la celebración de la audiencia y en caso de que surgiera después de esta se podrán hacer valer en vía de recurso de inconformidad.

#### **2.5.7 De la Conclusión del Procedimiento Administrativo.**

El procedimiento puede terminar por una resolución definitiva, por el desistimiento del interesado, por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas u por la declaración de la caducidad de la instancia.

En el primer supuesto, cuando se trate de resoluciones que pongan fin al procedimiento, en ellas se deberá decidir sobre todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados o bien por las que estén previstas en las normas.

Las solicitudes de autorizaciones, licencias, permisos o de cualquier otro tipo, las autoridades competentes deben resolver el procedimiento administrativo correspondiente en los plazos previstos por las leyes aplicables o por el Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal, y cuando en estos no se considere un término específico deberá resolverse en cuarenta días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud.

Cuando la autoridad competente no emite su resolución en los términos establecidos para tal efecto, se entenderá según texto expreso de la LPADF., que el sentido de la resolución administrativa es negativo, salvo que las leyes o el manual establezca expresamente que para el caso concreto opera la afirmativa ficta.

Y cuando opere la negativa ficta por silencio de la autoridad, el interesado podrá interponer el recurso de inconformidad previsto en la presente Ley, o bien, intentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ante el silencio de la autoridad para resolver el procedimiento administrativo, procede la afirmativa ficta en los casos en los que expresamente lo establezcan las leyes o el manual bajo cualquier modalidad.

La afirmativa ficta opera a solicitud del interesado, y debe estar prevista en un ordenamiento y no contravenir alguna norma de orden público o interés general

Si dados los términos el interesado considera que ha operado a su favor la afirmativa ficta, la Ley aplicable señala que el interesado deberá acudir en un término de diez días hábiles, ante la Contraloría Interna de la autoridad en que se haya ingresado el trámite o se inició el procedimiento, o cuando no se cuente con un órgano de control interno, ante la Contraloría General, para la certificación de esta figura.

La solicitud habrá de realizarse vía suscripción de un formato previamente requisitado por el órgano de control respectivo, al que deberá anexarse el original del acuse de recibo de la solicitud no resuelta.

Una vez recibida la solicitud, el órgano de control que corresponda, dentro de los dos días siguientes, remitirá el formato al superior jerárquico de la autoridad omisa, para que esta a su vez, en un término de cinco días hábiles, contado a partir de que reciba el formato correspondiente, resolverá si se certifica o no, debiendo enviar copia de lo proveído al órgano de control. Si el superior jerárquico niega la expedición de la certificación, esta deberá estar debidamente fundada y motivada, y en cualquiera que fuera el sentido de la resolución, la autoridad deberá notificar la resolución al interesado en términos de Ley (ver punto 2.5.5).

En aquellos casos en que la certificación implique el pago de contribuciones o aprovechamientos de conformidad con el Código Financiero, el superior jerárquico

esta obligado a señalar al interesado el monto del mismo, tomando en cuenta para su determinación los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto.

Cuando la autoridad competente no haya emitido la certificación en el plazo señalado para ello, la afirmativa ficta será eficaz habiéndose cumplido el pago de las contribuciones señaladas en el párrafo anterior, lo que se acreditará con la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y el formato de certificación ante el superior jerárquico.

En este entendido, la certificación de afirmativa ficta producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se solicitó, respecto a ésta certificación todas las personas y autoridades están obligadas a reconocer su validez. Si fura necesario que se revalidará una certificación de afirmativa ficta, por así establecerlo la ley o el Manual de Servicios al Público del Distrito Federal, esta se llevará a cabo conforme al contenido del artículo treinta y cinco de la LPADF.

Tocante al tema del desistimiento, hay que señalar que la LPADF., en su artículo noventa y uno lo regula como permitido, y describe que el interesado en el procedimiento puede desistirse cuando afecte sólo sus interese, o bien cuando afecte el de varios más, sólo operará respecto de quien así lo formule.

La forma del desistimiento consiste en su presentación por escrito, ya sea por el interesado o a través de su representante legal, en cuyo caso tendrá que ser ratificado por comparecencia dentro de los tres días siguientes a su presentación ante la autoridad competente que este conociendo del procedimiento, a fin de que produzca los efectos jurídicos correspondientes.

Ahora bien, la caducidad del procedimiento administrativo opera de oficio cuando se trata de procedimientos iniciados de igual forma, y es efectiva a los tres meses contados a partir de la última actuación administrativa, o bien, cuando se trate de un procedimiento iniciado a petición del interesado en el que su impulso procesal se indispensable para la continuación del mismo, en este último supuesto también operará a partir de los tres meses contados a partir de la última gestión que se haya realizado.

En los casos en que el interesado haya dejado de actuar en virtud de haberse configurado la afirmativa ficta, la declaración de caducidad no será procedente. Si transcurrido el término de tres meses concedidos para que se configure la caducidad del procedimiento en cualquiera de los casos a que hicimos referencia en el párrafo anterior, la autoridad competente debe acordar el archivo del expediente respectivo.

Quizás lo más importante de esta figura es que por si misma, no producirá la prescripción de las acciones del particular ni las de la Administración Pública del Distrito Federal, es decir deja a salvo su derecho para hacerlos valer en otro procedimiento, ello no quiere decir que los procedimientos caducados interrumpen o suspenden el plazo de prescripción.

En el entendido de que se admita una declaratoria de caducidad del procedimiento administrativo, en contra de las resoluciones que así lo determinen procederá el recurso de inconformidad previsto en el Título Cuarto de la LPADF.

### **2.5.8 De las Visitas de Verificación.**

Hablar de Visitas de Verificación es hablar prácticamente de un procedimiento dentro del procedimiento administrativo, pues además de ser una de las materias más importantes en la Administración Pública, es un tema de especial observancia que en la mayoría de los casos genera un reglamento.

Sin embargo para efectos de este estudio nos ceñiremos únicamente a lo establecido en el Capítulo Octavo de la LPADF., que al respecto menciona que las visitas de verificación deberán sujetarse a los principios de

- a) Unidad;
- b) Funcionalidad;
- c) Coordinación;
- d) Profesionalización;
- e) Simplificación;
- f) Agilidad;
- g) Precisión;
- h) Legalidad;
- i) Transparencia;
- j) Imparcialidad; y
- k) Autocontrol de las partes.

Además como se trata de un procedimiento especial, en todo momento la Ley que estudiamos nos remite al Reglamento de Verificaciones para el Distrito Federal.

En cumplimiento a los principios de legalidad, la ley prevé la obligación de los verificadores administrativos, para que en la práctica de la visita estén provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que se precise el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que la fundamenten.

De conformidad con la LPADF., las ordenes de visita de verificación que no cuenten con el número oficial, o cuando no sea visible, haya sido retirado o no corresponda al que tengan registrado las autoridades, se entenderá que cuenta con los elementos y requisitos de validez cuando contenga anexa una fotografía impresa del lugar que ha de verificarse.

En caso de haber reunido estos requisitos, los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos que sean objeto de la verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor.



Iniciada la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden escrita, de la que esta obligado a dejar copia.

Seguido el procedimiento correspondiente, de toda visita de verificación de levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos que serán propuestos por la persona con quien se entienda la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiera negado a proponerla.

De esta acta también se deja copia a la persona con quien se atendió la diligencia aunque se hubiera negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre que el verificador haga constar la circunstancia en la propia acta.

Los requisitos que deben colmar las actas son el nombre, denominación o razón social del visitado, la hora, el día el mes y año en que se inicie y concluya la diligencia, la calle el número, la población o colonia, el teléfono u otra forma de comunicación disponible, la delegación y el código postal en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita.

Además de los requisitos antes señalados la orden deberá contener el número y fecha del oficio de comisión que la motivó, el nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia, el nombre y el domicilio de las personas que fungieron como testigos, los datos relativos a la actuación, la declaración del visitado, si es que quiere realizarla y el nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien o quienes la hubieran llevado a cabo.

Con la negativa por parte del visitado o de su representante legal para firmar el acta de verificación, la validez del acto no se afecta, siempre que el verificador administrativo asiente su razón.

Los visitados podrán formular observaciones al acta de verificación en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien lo podrán hacer por escrito en un documento anexo dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que se levantó el acta de visita.

Las autoridades administrativas con base a los resultados de visita de verificación o del informe de la misma, están facultadas para dictar medidas de seguridad a efecto de corregir las irregularidades encontradas, en este caso, se notificará a los interesados dando un plazo adecuado para su realización y durará estrictamente lo necesario para la corrección de las irregularidades respectivas.

Para efectos de la LPADF., se consideran medidas cautelares y de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud, la seguridad pública y en el cumplimiento de la normatividad referente a actividades reguladas que requieran de concesión, licencia, permiso, autorización o aviso, estas medidas cautelares y de seguridad se establecen en cada ley especial con apego a lo establecido en la Ley antes señalada.

### 2.5.9 Del Recurso de Inconformidad.

Al respecto de este tema hemos tratado en su similar número 2.4.2, sin embargo el motivo de su inclusión reiterada en este apartado dedicado al Procedimiento Administrativo, tiene la finalidad de plantear la parte total del problema base de nuestra tesis, para que con efecto consecutivo el capítulo tercero de la investigación se dedique a darle solución.

A nuestro entender, el Recurso de Inconformidad cuenta con dos objetivos concurrentes que lo ayudan a regular la actividad total de la Administración Pública del Distrito Federal; el primero de ellos es, a) el control de la legalidad de las resoluciones administradas que terminan un procedimiento; y b) el control de la legalidad de los actos emitidos por la autoridad dentro del procedimiento.

Sin embargo, su carácter opcional no permite que sea una figura perfecta pues crea una laguna insubsanable que genera los siguientes problemas:

- a) La Ineficacia del propio Recurso de Inconformidad.
- b) Incremento en la Carga de Trabajo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- c) Pérdida del Dinamismo Evolutivo del Derecho Administrativo.
- d) Aumento en el Gasto Público.

Pero antes de iniciar el estudio de esos problemas, se hace necesario entender a que nos referimos cuando hablamos del carácter opcional del recurso de inconformidad, y para ello debemos observar el contenido del artículo 108 de la LPADF., el cual menciona lo siguiente:

**“Artículo 108.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.”

Del análisis de este numeral podemos observemos que el legislador falto de técnica legislativa, incluye los renglones que mencionan que los interesados afectados por actos y resoluciones administrativas podrán “...a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal.”

En otras palabras, la LPADF., faculta al interesado para que elija entre cualquiera de los medios de control puestos a su alcance, con el fin único de buscar la protección de los derechos que considere indebidamente violados.

Pero la redacción de estos renglones no termina en la observación del carácter opcional del Recurso de Inconformidad, pues fomenta además la inobservancia de

esta figura jurídica hasta producir prácticamente la abrogación del Título Cuarto de la LPADF, por desuso.

Ahora bien, el producto de este problema que pudiera parecer mínimo, es inicialmente la ineficacia del propio recurso, que no es otra cosa que el incumplimiento de uno de sus fines primarios, es decir, el de constituirse como un medio de control de la legalidad de las resoluciones administrativas, pues para el perfeccionamiento de esta figura como recurso, no sólo requiere de su existencia y de la concurrencia de sus objetivos, sino también de que los interesados afectados hagan uso de éste mecanismo para que a través de su interposición, la autoridad asegure la protección de su esfera jurídica, circunstancia que en la especie no se da.

A su vez, este problema de ineficacia se refuerza por algunos otros factores como la falta de especialización de la autoridad que conoce del recurso y la falta de objetividad e imparcialidad para resolverlos, pues en la práctica la autoridad administrativa busca a como de lugar dar validez a sus actuaciones y sin importar la legalidad de los mismos, obligando a los interesados a recurrir directamente a la siguiente instancia.

Derivado entonces de la inobservancia de esta figura jurídica, es que nos enfrentamos al segundo de los problemas que nos hemos planteado, pues todos aquellos asuntos que en teoría se debieron resolver con la interposición del Recurso de Inconformidad, buscan directamente su solución intentando el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, incrementando con ello el flujo excesivo de asuntos ventilados ante este órgano de impartición de justicia, en el que además se crea un círculo vicioso afianzado en la utilización de machotes para la solución de los conflictos.

Implicando con ello el tercero de los problemas; la pérdida del dinamismo evolutivo del derecho administrativo, en el que inevitablemente se ven envueltas las Salas del Tribunal, pues no permiten el razonamiento de la aplicación de la Ley al caso concreto y automatizan la impartición de justicia.

Finalmente, la implicación de un flujo excesivo de asuntos ventilados ante el Tribunal determina el incremento de la partida presupuestal que año con año el Gobierno del Distrito Federal otorga a este órgano de impartición de justicia. (Véase el punto 3.1.2 del Capítulo III). Y en consecuencia aumenta el Gasto Público.

Recordemos ahora que en los puntos 1.2.8 y 1.2.9, de este trabajo de tesis, hacíamos referencia a la cuantía menor y a la justicia de paz en el distrito federal, bueno, pues su inclusión esta ligada a la teoría que da solución al problema de ineficacia del Recurso de inconformidad.

Atento entonces esta tendencia que se sustenta en la cuantía menor, la propuesta que el tesista presenta para la solución del problema de ineficacia del Recurso de Inconformidad, se dirige a aquellas resoluciones administrativas en las que la autoridad impone como sanción administrativa, una multa, pues sólo en estos casos es posible determinar su monto de manera líquida.

El manejo de cuantía menor en este caso, sería resultado de la reforma que sufriría el artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues este fijaría el monto mínimo por el que los interesados se obligan a interponer el Recurso de Inconformidad para la solución de sus conflictos.

Aún cuando la tramitación del recurso no implique un procedimiento tan complejo como el de la Justicia de Paz, no olvidemos que reúne todos los elementos para poder constituirse como tal.

Hemos tratado a la Justicia de Paz contemplada en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a fin de compararlo con el recurso de cuenta, pues en materia administrativa no es necesaria la creación de Salas de Paz que conozcan de los asuntos de cuantía menor, así como tampoco se hace necesaria la creación de un sistema complejo que responda a la competencia territorial como sucede en los Juzgados de Paz Civil, y en cambio se propone la optimización de figuras y procedimientos ya existentes a través de una reforma que no incrementa el Gasto Público por la creación de un nuevo órgano de impartición de justicia.

Teóricamente, la implementación de una cuantía menor nos facilita la justificación del trabajo de tesis, pues comparativamente hablando, la sustanciación de un Juicio de Nulidad tiene un costo más alto que el generado por la multa impuesta en el procedimiento administrativo, y que en muchos de los casos no supera el equivalente a los veinte días de salario mínimo general vigente en el Federal, que se propone.

### **2.5.10 De las Sanciones Administrativas.**

Finalmente tenemos lo concerniente a las sanciones de carácter administrativo, que según texto expreso de la LPADF., consisten en Amonestación con apercibimiento, multa, arresto hasta por 36 horas, clausura temporal o permanente, parcial o total y las demás que señalen otros ordenamientos.

Cuando el infractor es reincidente, la sanción se puede duplicar cuando se trate de multas, sin que ello implique que exceda el monto del máximo.

Un requisito a cargo de la autoridad para la imposición de sanciones, es que deberá iniciar previamente un procedimiento administrativo, dando al interesado oportunidad para que exponga lo que a su derecho convenga, y para que en su caso aporte las pruebas pertinentes.

Además, para efectos de su imposición, al verificar la autoridad el cumplimiento de las leyes y reglamentos locales, deberá observar los procedimientos y formalidades previstos en la Ley y el Reglamento que en esa materia se exhiba.

Ahora bien para la individualización de sanción, la autoridad deberá fundar y motivar su resolución considerando los daños que se hubieren producido o puedan producirse, el carácter o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, su gravedad, la reincidencia del infractor y finalmente la capacidad económica de este.

Seguido el procedimiento respectivo, una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá dentro de los diez días siguientes a dictar por escrito la resolución que proceda, misma que será notificada personalmente o por correo certificado.

Con el fin de lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad, las autoridades la ley otorga facultades a las autoridades competentes para hacer uso de as medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública.

La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas caduca en cinco años. Además son susceptibles de aplicación simultánea con excepción del arresto, sin embargo cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva las multas que le corresponden a cada una deberán determinarse separadamente e incluir el monto total por concepto de todas estas.

Si en la misma acta se comprende a dos o más infractores, a cada uno de ellos se les impondrá por separado la sanción que corresponda.

Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que incurran los infractores.

Por otro lado, las sanciones administrativas prescriben en cinco años, el término de la prescripción será continuo y se contará a partir del día en que se cometió la infracción administrativa si fuera consumada o, desde que cesó si fuera continua.

La prescripción se interrumpe cuando el infractor impugna los actos de la autoridad administrativa, esto en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso, y corresponde a la autoridad declarar la caducidad o la prescripción de oficio, pero si no lo hiciera esta, los interesados están facultados para ello o bien para hacerla valer vía recurso de inconformidad.

Sólo en los casos en que la autoridad advierta que se trate de error manifiesto o en caso de que el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad, la autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción ya sea de oficio o a petición de parte.

Por si la tramitación de la declaración de caducidad o prescripción no constituye recurso y tampoco suspende el plazo para la interposición de éste, pero además tampoco puede suspender la ejecución del acto.

### CAPÍTULO III

#### 3.1 CONSECUENCIAS DE LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y FIGURAS AFINES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

##### 3.1.1 Estadísticas Según Cifras del Instituto de Acceso a la Información Pública del Gobierno del Distrito Federal acerca del Número de Casos en los que se Interpusieron Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación, Instancias de Queja ante Salas Ordinarias y Extraordinarias e Instancias de Queja Interpuestas ante la Sala Superior, todos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal durante los años 2006, 2007 y 2008.

De manera complementaria al punto 2.5.9, en la parte referente a los problemas que genera el carácter opcional del Recurso de Inconformidad, y en específico, el tocante al incremento en la carga de trabajo que está experimentando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es que se incluye este apartado y el subsecuente en nuestro trabajo de tesis, todo bajo la premisa básica de dar sustento a esta afirmación, que en teoría fue el tema que le dio origen.

Atento a lo anterior y a efecto de realizar un análisis estadístico que le de fuerza a nuestras palabras, integraremos a esta investigación el informe proporcionado por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal a través del oficio número SGCD-033/2009, el cual señala el número de Juicios de Nulidad, de Recursos de Apelación y el número de Quejas interpuestas tanto en Salas Ordinarias y Extraordinarias como en Sala Superior durante los años dos mil seis, dos mil siete y dos mil ocho.

Cabe señalar, que la tabla que a continuación se muestra y todas aquellas gráficas que aquí se incluyen fueron elaboradas por el tesista para efectos didácticos.

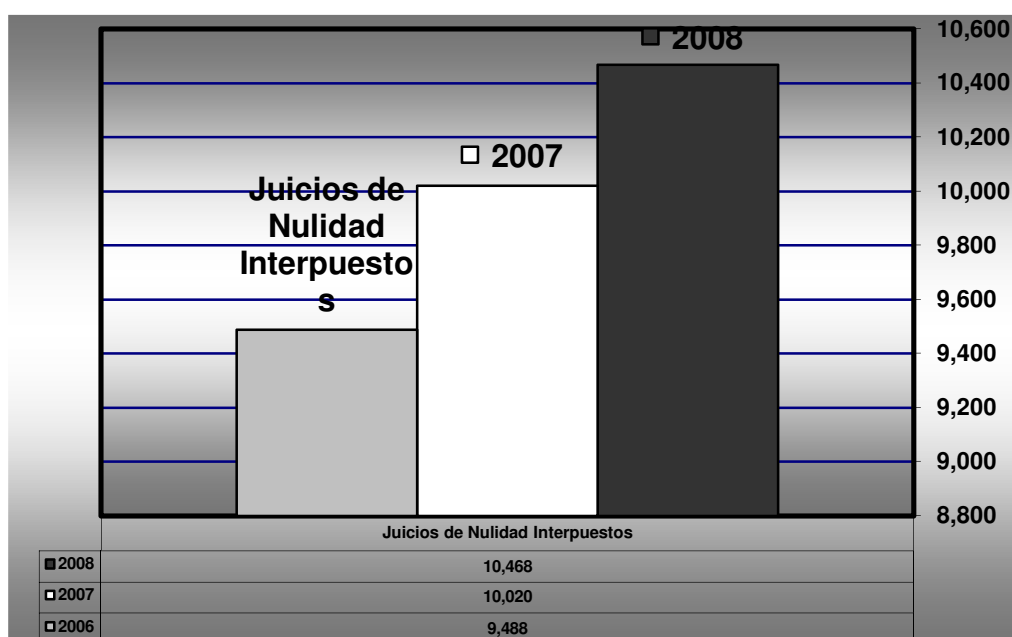
<b>RUBRO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Juicios de Nulidad Interpuestos	9,488	10,020	10,468
Recursos de Apelación Interpuestos	4,735	5,656	7,401
Quejas Interpuestas ante Salas Ordinarias y Extraordinarias	1,151	1,279	1,358
Instancias de Queja Interpuestas ante Sala Superior	351	415	463

Iniciando entonces con el análisis de ésta tabla, se puede apreciar que para el año dos mil seis el número de Juicios de Nulidad que se interpusieron ante el Tribunal llegó a los 9,488, lo cual significa haber presentado 22.99 Juicios por día, durante un periodo comprendido de enero a diciembre y tomando los trescientos sesenta y cinco días del año como hábiles.

Para el año dos mil siete, el número aumentó a 10,020 Juicios de Nulidad, que en comparación con el año anterior son 532 asuntos más, lo que infiere haber presentado 27.45 escritos iniciales por día.

Finalmente en dos mil ocho, el número de Juicios de Nulidad mostró un incremento de 10,468, que sugiere haber presentado 28.67 asuntos por día, es decir, 448 más que en dos mil siete y 980 más que en dos mil seis.

La siguiente gráfica muestra el incremento que ha mostrado el número de juicios presentados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal durante los años antes referidos.

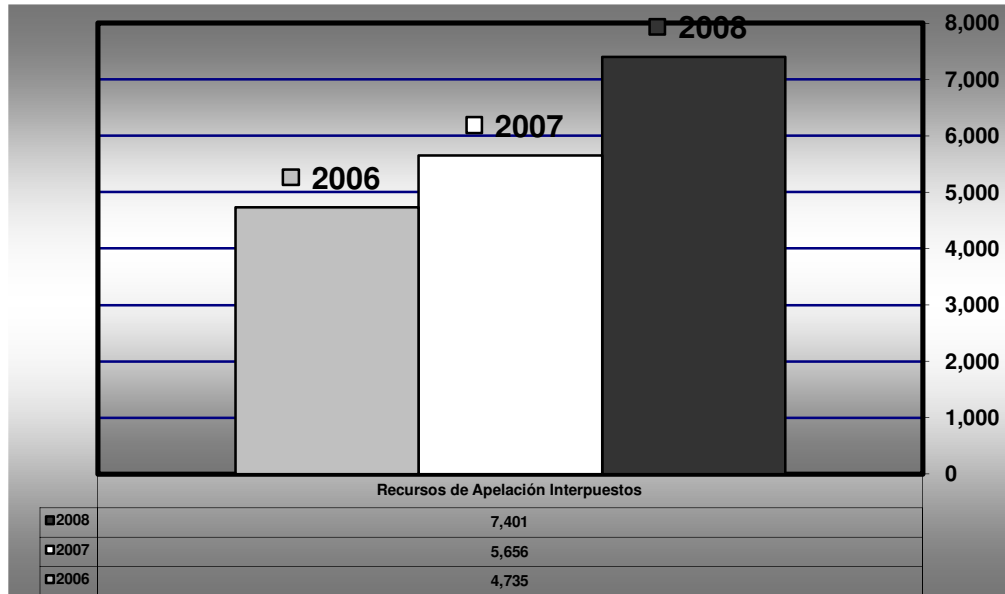


*Gráfico A.*

Sin embargo, visto lo anterior deducimos que estos números no representan lo que en la práctica significa haber interpuesto un Juicio de Nulidad, pues además de estos asuntos existe una cifra oculta que corresponde a aquellos asuntos que devienen del año anterior y que continúan activos en el siguiente ciclo anual. Esto debe considerarse así, pues en el mejor de los casos, la sustanciación de cada asunto tiene una duración de seis meses, por lo que en ese entendido, los juicios presentados de agosto a diciembre subsisten hasta el año siguiente, que significa tener en activo aproximadamente el 45 % de los juicios que se interpusieron el año anterior.

Dicho de otra forma, de los 9,488 asuntos que se presentaron en dos mil seis, un aproximado de 4,269.6 juicios que representan el cuarenta y cinco por ciento, siguen en activo durante dos mil siete y así sucesivamente.

En otro orden de ideas, encontramos al número de Recursos de Apelación que mostraron el siguiente comportamiento durante el mismo periodo comprendido de enero de dos mil seis a diciembre de dos mil ocho:



*Gráfico B.*

Veamos pues que durante el dos mil seis se presentaron 4,735 Recursos de Apelación, es decir, 12.972 asuntos por día, tomando en cuenta para su muestro los doce meses y los trescientos sesenta y cinco días del año como hábiles.

Así para el dos mil siete el número de recursos interpuestos elevó la cifra a 5,656, que significa haber presentado un total de 15.495 apelaciones por día, y que en comparación con el dos mil seis se observa un aumento de 921 asuntos al año.

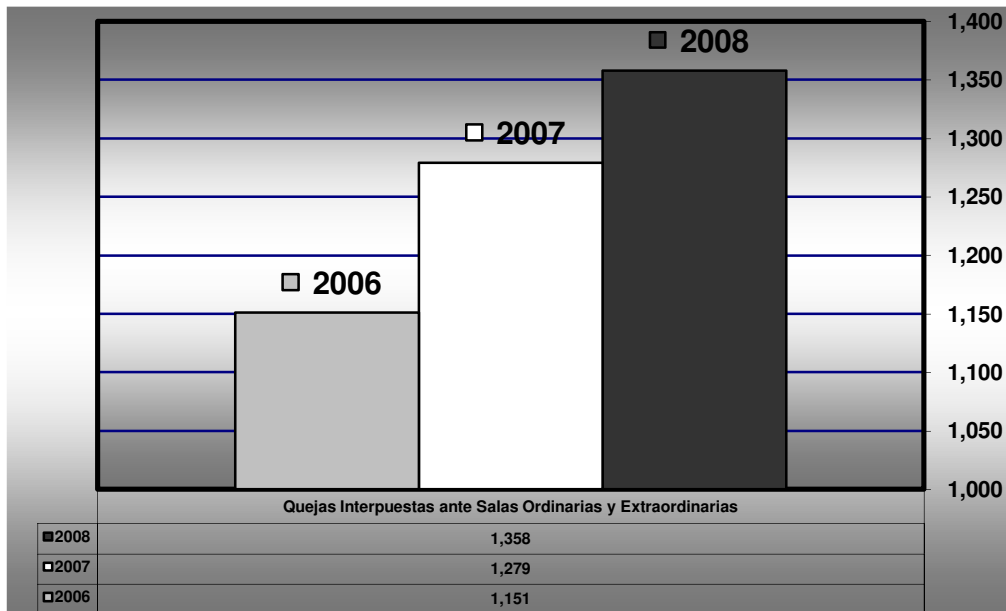
Ya para dos mil ocho, el número de recursos de apelación llegó a las 7,401 unidades, lo que significa haber presentado 20.27 asuntos por día, arrojando un incremento de 2,666 en relación con dos mil seis y 1,745 con dos mil siete.

En estos casos, la sustanciación del procedimiento tarda aproximadamente tres meses, periodo comprendido entre su presentación y su resolución, lo que significa que a los asuntos que se recibieron en los meses de noviembre y diciembre siguen activos para el año siguiente, esto es aproximadamente un 20% más que los números que aquí se reflejan.

Dicho de otro modo, si tenemos que en dos mil siete se presentaron 5,656 asuntos, y en dos mil seis se interpusieron un total de 4,735, atendiendo a la teoría de que el veinte por ciento de estos últimos sigue en activo, tendríamos que en realidad el número de asuntos que se estarían ventilando para el dos mil siete sería de 6,603 y no de 5,656 como en realidad se cree.



Por otro lado, tenemos lo concerniente al número de Quejas interpuestas ante las Salas Ordinarias y Extraordinarias del TCADF.; que según datos proporcionadas por el INFODF, los números durante los años dos mil seis, dos mil siete y dos mil ocho, arrojaron los siguientes números:



*Gráfico C.*

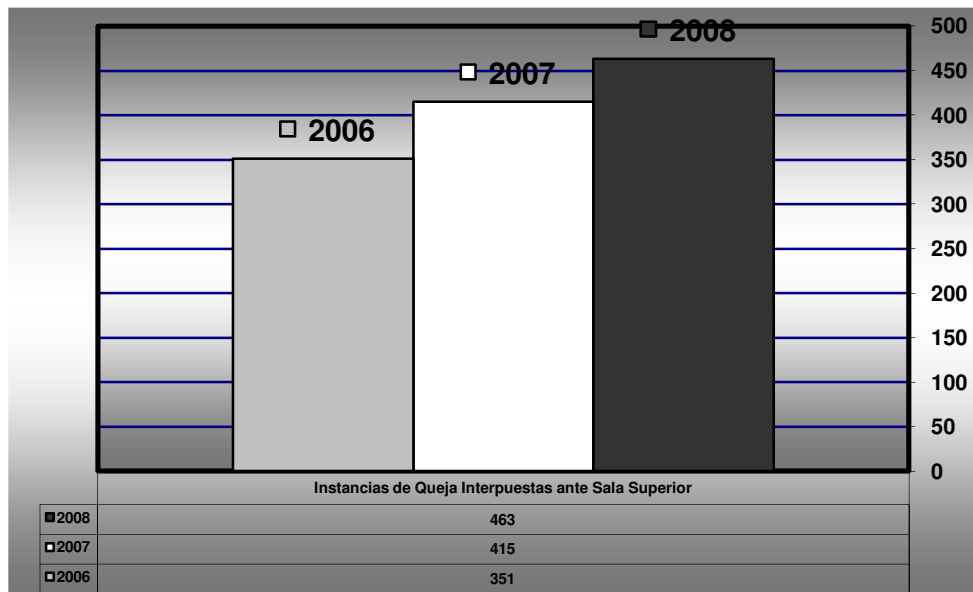
Del informe desglosado en esta gráfica, se observa que durante el periodo comprendido de enero a diciembre de dos mil seis se presentaron exactamente 1,151 Quejas en Salas Ordinarias y Extraordinarias, es decir 3.1 asuntos por día, también tomando como muestreo los doce meses y trescientos sesenta y cinco días del año como hábiles.

En dos mil siete, la cifra dio una variación de 128 casos a la alza y el número alcanzó las 1,279 Quejas, o lo que es lo mismo 3.5 asuntos por día.

Finalmente para el dos mil ocho el número de Quejas presentadas fue de 1,358 que son un promedio de 3.7 asuntos por día, lo que muestra un incremento de 207 asuntos en comparación con dos mil seis y 79 más que en dos mil siete.

La tramitación de las quejas se realiza aproximadamente en un mes y medio, y aunque realmente el impacto que tiene en su acumulación con los años subsecuentes es mínimo, debemos tomar en cuenta que las Salas Ordinarias y Extraordinarias también conocen de los Juicios de Nulidad, por lo que en ese entendido debemos homogeneizar los números.

Por último, tenemos a las Instancias de Queja que se interpusieron en Sala Superior, que según informes del INFODF., se llevaron a cabo de la siguiente manera:



*Gráfica D.*

En comparación con los números que se han revisado sobre las Quejas presentadas en Salas Ordinarias y Extraordinarias, la Sala Superior representa una tercera parte de aquellas, que si bien no son números tan grandes, para efectos de sumarse al gasto del Tribunal se refleja en un aproximado de veintiuno a veintidós millones de pesos por año. Por eso es tan importante darles seguimiento.

Atendamos pues los datos del gráfico para señalar ahora que para el año dos mil seis se presentaron 351 Quejas en Sala superior, o lo que es lo mismo .96 quejas por día, mientras que para el dos mil siete el número se elevó a 415, que es un promedio de 1.13 asuntos por día, que significan 64 asuntos más que en dos mil seis.

En dos mil ocho los números siguieron a la alza y se computaron 463 Quejas interpuestas en Sala Superior, o lo que es igual 1.2 asuntos por día, que en relación con los años dos mil seis y dos mil siete resultan 112 y 48 asuntos más respectivamente.

Hasta este momento hemos estudiado el número de asuntos presentados en cada caso durante los 36 meses que comprenden los últimos tres años, llámense Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación o Quejas, lo que nos da una idea de la cantidad de trabajo que tiene año con año el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **3.1.2 Costos que se Generaron Durante los Años 2006, 2007 y 2008 por la Tramitación de Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación e Instancias de Queja.**

Una vez que hemos estudiado de forma detenida el aumento que ha ido mostrando el número de Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación e Instancias de Queja que han sido interpuestos en el TCADF., a lo largo de estos últimos tres años, es momento de complementar la investigación para saber cual ha sido el costo que genera la sustanciación de cada uno de ellos.

El objeto principal de este punto es comprobar que en comparación con algunos de los asuntos que se llevan a Juicio de Nulidad supera por mucho el equivalente a veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Es importante hacer hincapié en que para el desarrollo de este apartado, nos hemos apoyado de nueva cuenta, en la información que nos proporciono el INFODF., la cual se obtuvo a través de la solicitud de acceso a la información pública con número de oficio SGCD-021/2009.

Sin más preámbulo, entremos al análisis de los números que ha dado este Instituto y observemos la forma en la que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, distribuyó parte de la partida presupuestal que recibió durante los años señalados en el Título de este punto:

<b>RUBRO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Presupuesto Asignado para la Tramitación de Juicios de Nulidad.	\$ 46,957,099.19	\$ 47,327,345.24	\$ 49,235,539.34
Presupuesto Asignado para Dictar Sentencia en los Juicios de Nulidad.	\$ 35,230,168.53	\$ 35,507,950.40	\$ 36,939,597.60
Presupuesto Asignado para la Tramitación de los Recursos de Apelación.	\$ 65,893,006.18	\$ 66,412,557.54	\$ 69,090,249.48
Presupuesto Asignado para Dictar Sentencias en los Recursos de Apelación.	\$ 26,268,324.68	\$ 26,475,444.45	\$ 27,542,909.50

Notemos pues, que la actividad del Tribunal en relación al presupuesto proporcionado para la sustanciación de un Juicio de Nulidad se divide en dos partes:

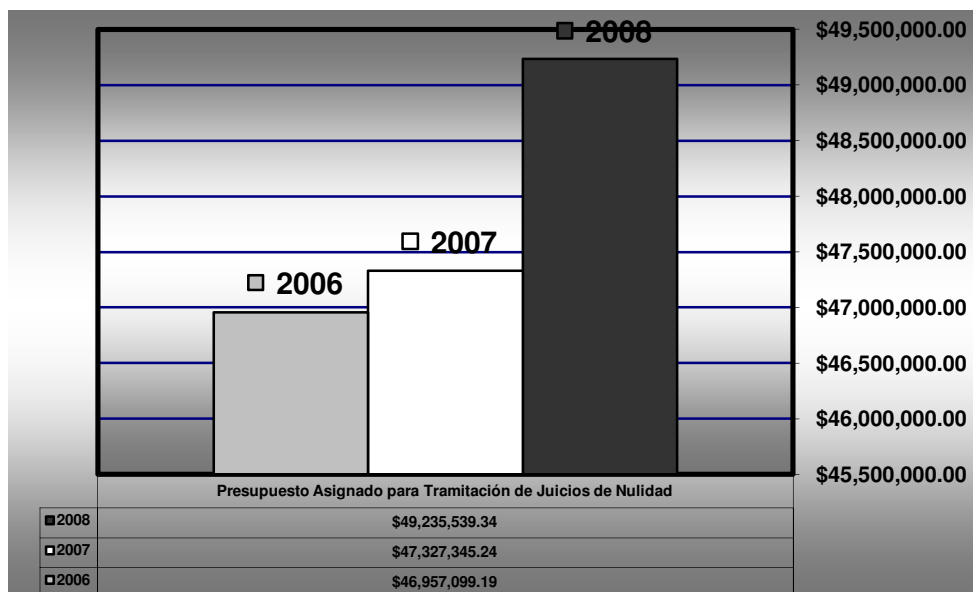
- a) Tramitación del Juicio de Nulidad; y
- b) Elaboración de Sentencias en el Juicio de Nulidad.

Lo mismo sucede con el Recurso de Apelación, quedando de la siguiente manera:

- a) Tramitación del Recurso de Apelación.
- b) Elaboración de Sentencias en el Recurso de Apelación.

Ahora bien, en cuanto a la tramitación y resolución de los Recursos de Reclamación y Quejas, la información se muestra homogéneo, es decir que no se distingue cual es la partida que corresponde a cada uno como en los casos anteriores, quizás esto se deba a que son números menores. Y finalmente notamos la existencia de un cargo adicional a la sustanciación de los procedimientos llámese Juicio de Nulidad, Recurso de Apelación, Quejas o Reclamaciones, que consiste en una partida presupuestal que se destina a todas aquellas notificaciones de trámites y sentencias de cada uno de los anteriores.

Así las cosas, atendamos al siguiente gráfico, que en términos generales plasma los informes proporcionados por el INFODF., acerca del incremento que ha mostrado la partida presupuestal designada para la tramitación de Juicios de Nulidad durante los últimos tres años.



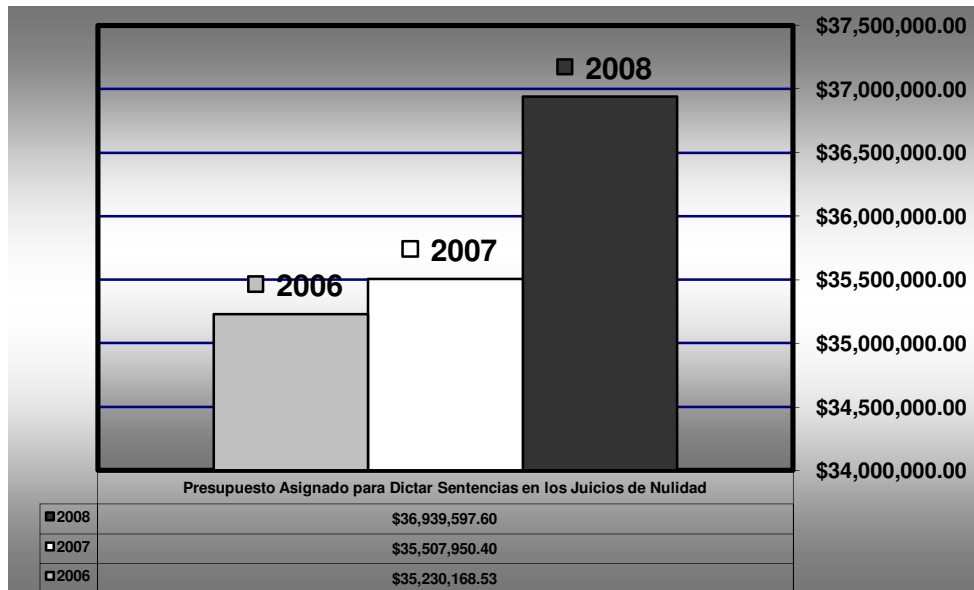
*Gráfico E.*

Luego entonces, de esta se desprende que la partida presupuestal designada en dos mil seis para la tramitación de Juicios de Nulidad fue de \$ 46, 957,099.19 (cuarenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil noventa y nueve pesos con diecinueve centavos), que equivale a \$ 4, 949.10 (cuatro mil novecientos cuarenta y nueve pesos con diez centavos), costo por tramitación de juicio interpuesto. Mientras que para el periodo comprendido de enero a diciembre de dos mil siete la cifra aumentó a \$ 47, 327,345.24 (cuarenta y siete millones trescientos veintisiete mil trescientos cuarenta y cinco pesos con veinticuatro centavos), que estima \$ 4, 723.28 (cuatro millones setecientos veintitrés pesos con veintiocho centavos), costo por tramitación de juicio interpuesto. Que en relación con el año anterior generó un incremento de \$ 370, 246.05 (trescientos setenta mil doscientos cuarenta y seis pesos con cinco centavos).

Ya en dos mil ocho, el incremento del presupuesto marcó los \$ 49, 235,539.34 (cuarenta y nueve millones doscientos treinta y cinco mil quinientos treinta y nueve pesos con treinta y cuatro centavos), lo que significa \$ 4, 703.43 (cuatro mil setecientos tres pesos con cuarenta y tres centavos), costo por tramitación de juicio interpuesto. Que comparado con dos mil seis y dos mil siete muestra una diferencia de \$ 2, 278,440.15 (dos millones doscientos setenta y ocho mil cuatrocientos cuarenta pesos con quince centavos) y \$ 1, 908,194.10 (un millón novecientos ocho mil ciento noventa y cuatro pesos con diez centavos) respectivamente.

Para complementar el rubro anterior, el TCADF., designa año con año otra partida presupuestal para cubrir la elaboración de sentencias en los juicios de nulidad (el INFODF., lo denomina Presupuesto Asignado para Dictar Sentencias en los Juicios de Nulidad).

El gráfico que continúa plasma los movimientos que para este rubro se generaron de enero de dos mil seis a diciembre de dos mil ocho:



*Gráfico F.*

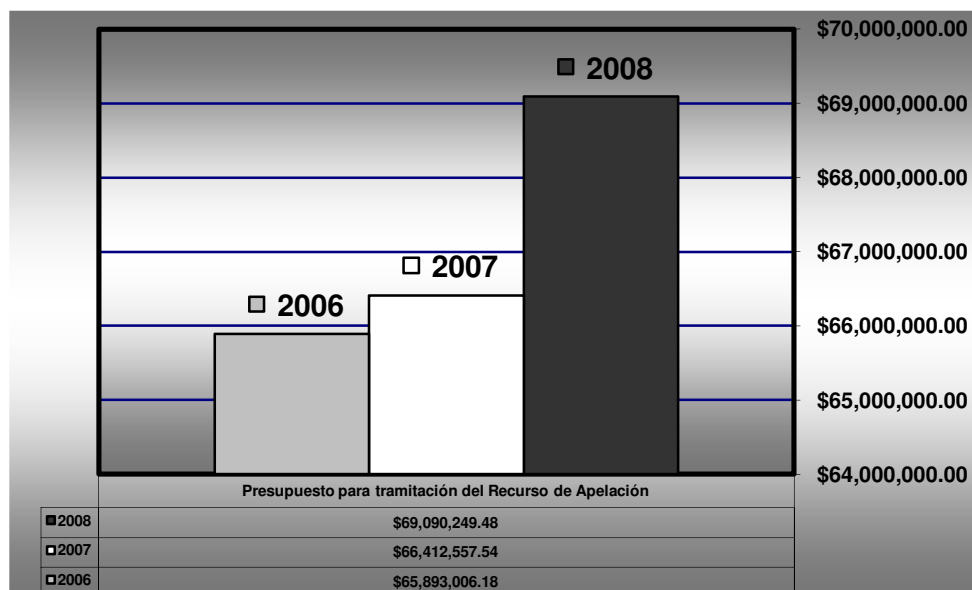
Veamos entonces, que los números infieren que para la partida presupuestal de dos mil seis se asignó la cantidad de \$ 35, 230,168.53 (treinta y cinco millones doscientos treinta mil ciento sesenta y ocho pesos con cincuenta y tres centavos), un promedio de \$ 3, 713.12 (tres mil setecientos trece pesos con doce centavos), costo por sentencia dictada. Mientras que para dos mil siete se aprobó una partida de \$ 35, 507,950.40 (treinta y cinco millones quinientos siete mil novecientos cincuenta pesos con cuarenta centavos) o lo que es igual \$ 3, 543.70 (tres mil quinientos cuarenta y tres pesos con setenta centavos), costo por sentencia dictada, que comparado con el año dos mil seis apenas aumento en \$ 277, 781.87 (doscientos setenta y siete mil setecientos ochenta y un pesos con ochenta y siete centavos), mientras que decreció en \$ 169.42 (ciento sesenta y nueve pesos con cuarenta y dos centavos) respecto del

presupuesto designado para cada sentencia, ello en razón del número de sentencias emitidas en dos mil siete.<sup>1</sup>

En lo atinente a dos mil ocho, el presupuesto apenas se elevó a \$ 36, 939,597.60 (treinta y seis millones novecientos treinta y nueve mil quinientos noventa y siete pesos con sesenta centavos), lo que estima \$ 3, 528.81 (tres mil quinientos veintiocho pesos con ochenta y un centavos) costo por sentencia dictada.

Si bien, la partida presupuestal para dos mil ocho en relación con dos mil seis y dos mil siete aumento en \$ 1, 709,429.07 (un millón setecientos nueve mil cuatrocientos veintinueve pesos con siete centavos) y \$ 1, 431,647.2 (un millón cuatrocientos treinta y un mil seiscientos cuarenta y siete pesos con veinte centavos) respectivamente, ello no corresponde aritméticamente al incremento en el número de juicios de nulidad presentados en estos treinta y seis meses, pues el costo individual en relación con el primer año cayó \$ 184. 31 (ciento ochenta y cuatro pesos con treinta y un centavos) y en relación con el segundo \$ 14.89 (catorce pesos con ochenta y nueve centavos).

Por su parte, el rubro presupuestado para la tramitación de los Recursos de Apelación ha mostrado en el mismo periodo el siguiente comportamiento:



*Gráfico G.*

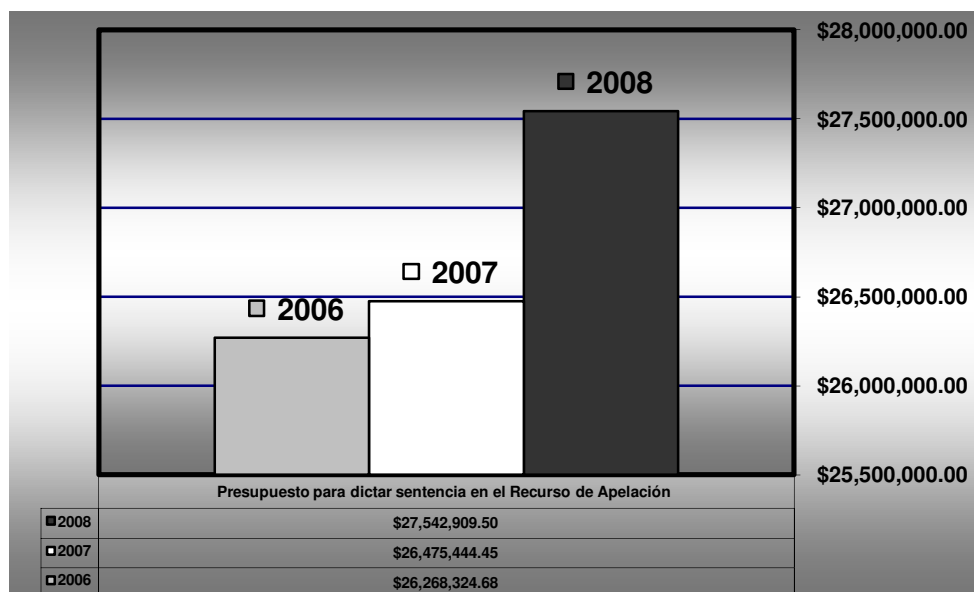
Como bien se aprecia, para dos mil seis, a este rubro se le designó una partida presupuestal de \$ 65, 893,006.18 (sesenta y cinco millones ochocientos noventa y tres mil seis pesos con dieciocho centavos), lo que representa un promedio de \$ 13, 916.15 (trece mil novecientos dieciséis pesos con quince centavos), costo por recurso. Que en comparación con otras partidas es demasiado alta, pues en el mejor de los casos se esta designando un promedio de dos a cinco mil pesos por actividad y asunto.

<sup>1</sup> Véase el gráfico A.

Nótese que para el año dos mil siete el presupuesto aumentó hasta llegar a los \$ 66, 412,557.54 (sesenta y seis millones cuatrocientos doce mil quinientos cincuenta y siete pesos con cincuenta y cuatro centavos), sin embargo el costo por asunto mostró una disminución de \$ 2, 174.81 (dos mil ciento setenta y cuatro pesos con ochenta y un centavos) menos que el año anterior para quedar en \$ 11, 741.96 (once mil setecientos cuarenta y un pesos con noventa y seis centavos) costo por tramitación de recurso.

Ahora bien, lo mismo sucede en dos mil ocho, pues para el mismo rubro se le designó un presupuesto de \$ 69, 090,249.48 (sesenta y nueve millones noventa mil doscientos cuarenta y nueve pesos con cuarenta y ocho centavos), resultando un costo por recurso de \$ 9, 335.25 (nueve mil trescientos treinta y cinco pesos con veinticinco centavos), que si lo comparamos con dos mil seis y dos mil siete cae \$ 4, 580.9 (cuatro mil quinientos ochenta pesos con noventa centavos) y \$ 2, 406.71 (dos mil cuatrocientos seis pesos con setenta y un centavos) respectivamente.

Como sucede con los Juicios de Nulidad, a los Recursos de Apelación también se le designa una partida presupuestal complementaria para cubrir el rubro de elaboración de sentencias, el cual ha tenido los siguientes movimientos dentro del periodo comprendido de enero de dos mil seis a diciembre de dos mil ocho:



*Gráfico II.*

Así las cosas, tenemos que para el rubro de cuenta, en dos mil seis se designo un presupuesto de \$ 26, 268,324.86 (veintiséis millones doscientos sesenta y ocho mil trescientos veinticuatro pesos con ochenta y seis centavos) lo que se refleja en un costo por asunto de \$ 5, 547.69 (cinco mil quinientos cuarenta y siete pesos con sesenta y nueve centavos). Sufriendo para dos mil siete un incremento de \$ 26, 475,444.45 (veintiséis millones cuatrocientos setenta y cinco mil cuatrocientos

cuarenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos), pero al mismo tiempo una caída de \$ 4, 680.94 (cuatro mil seiscientos ochenta pesos con noventa y cuatro centavos) en costo por sentencia.

Es decir, \$ 207, 119.77 (doscientos mil ciento diecinueve pesos con setenta y siete centavos) más en cuanto a la partida presupuestal, pero \$ 866.75 (ochocientos sesenta y seis pesos con setenta y cinco centavos) menos en costo por sentencia.

Para el año dos mil ocho, la elevación del presupuesto llegó a \$ 27, 542,909.50 (veintisiete millones quinientos cuarenta y dos mil novecientos nueve pesos con cincuenta centavos) o bien \$ 3, 721.51 (tres mil setecientos veintiún pesos con cincuenta y un centavos) costo por sentencia. Teniendo respecto de dos mil seis y dos mil siete un aumento en el presupuesto de \$ 1, 274,584.82 (un millón doscientos setenta y cuatro mil quinientos ochenta y cuatro pesos con ochenta y dos centavos) y \$ 1, 067, 465.05 (un millón sesenta y siete mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos con cinco centavos) y una caída de costo por sentencia en dos mil seis de \$ 1,826.18 (mil ochocientos veintiséis pesos con dieciocho centavos) y en dos mil siete de \$ 959.44 (novecientos cincuenta y nueve pesos con cuarenta y cuatro centavos).

Dando cumplimiento a lo planeado, con cada dato que hemos manejado en estos dos últimos puntos estamos dando sustento a la teoría de que un Juicio de Nulidad tiene un costo mayor a veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y por otro lado demostramos que el aumento de asuntos interpuestos año con año ha superado por mucho el presupuesto asignado al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para el desarrollo de algunas de las funciones jurisdiccionales.

La comprobación de dicha teoría se da de la siguiente manera:

En **dos mil seis** el número de Juicios de Nulidad fue de 9,488, mientras que el presupuesto designado para atenderlos fue de \$ 46, 957,099.19 para su Tramitación, y de \$ 35, 230,168.53 para Dictar Sentencia, lo que significa un promedio de \$ 8, 662.23, costo por asunto.

Ahora bien, de esos 9, 488 Juicios de Nulidad, en 4, 735 casos, los particulares o las autoridades interponen Recurso de Apelación en contra de la sentencia dictada, por lo tanto el costo por asunto aumenta de manera proporcional al presupuesto asignado para su tramitación y al elaboración de sus sentencias<sup>2</sup>.

Luego entonces si por recurso de apelación el Tribunal se gasta un promedio de \$ 19, 463.85, sumado a los \$ 8, 662.23 que se le designa a los juicios de nulidad, tenemos que el costo de un asunto hasta esta instancia significa un gasto de \$ 28, 126.08. Que de inicio

---

<sup>2</sup> El Presupuesto Asignado para la Tramitación del Recurso de Apelación en dos mil seis fue de \$ 65, 893,006.18 y para Dictar Sentencias de \$ 26, 268,324.68.



ya supera el equivalente a veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Para **dos mil siete** siguiendo el mismo procedimiento con el que obtuvimos el gasto por asunto hasta el Recurso de Apelación en el año anterior, tenemos que para éste, la cifra muestra un costo de \$ 24, 689.9 y para **dos mil ocho** de \$ 21, 289.01.

Por todo lo vertido en estos dos puntos, se afirma que Juicio de Nulidad es tan costoso que la cuantía menor que se ha propuesto en este trabajo de Tesis parece que se queda corto, pero de cualquier manera no quita que ayude a restar la carga de aquellos asuntos que no justifican su sustanciación.

### **3.1.3 Elementos que intervienen en la no interposición del Recurso de Inconformidad y sus figuras afines.**

Existen al respecto, distintos elementos que intervienen en la no interposición del Recurso de Inconformidad, sin embargo, de origen podemos señalar solamente dos;

- a) La mala regulación del Recurso de Inconformidad; y
- b) La falta de especialización técnica del personal que conoce y resuelve los Recursos de Inconformidad.

Los anteriores son elementos de origen porque ciertamente constituyen circunstancias que contribuyen al desuso e inobservancia del recurso, verbigracia, el primero de ellos se considera un problema de mala regulación porque desde el momento mismo en que el legislador concibió el recurso de inconformidad como un medio de defensa opcional plasmándolo así en el texto de la ley administrativa, le resta rigidez a su contenido teniendo como efecto que con el paso del tiempo los gobernados ya no lo conciben como un verdadero medio de control de la legalidad de actos y resoluciones administrativas, sino como una figura inútil a la que es mejor omitir.

Ahora bien, hemos llamado mala regulación a un error que tuvo el legislador al momento de plasmar sus ideas en la Ley, toda vez que al proponer la inclusión del Recurso de Inconformidad no analizó las consecuencias que su carácter opcional podría desatar en un futuro no muy lejano.

Hoy por hoy, las deficiencias en la técnica legislativa ha salido a la luz trayendo consigo afectaciones directas tanto al Procedimiento Administrativo en el Distrito Federal, como a órganos de impartición de justicia, llámese Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal o Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

Dichas afectaciones se pueden concebir principalmente como la excesiva carga de trabajo en las salas que componen el Tribunal y la elevación en el presupuesto anual que designa el Gobierno del Distrito Federal a la impartición de justicia en materia

administrativa, que como hemos visto no corresponde a las necesidades básicas de la actividad jurisdiccional.

Finalmente, la falta de especialización técnica del personal que conoce o que debiera conocer del Recurso de Inconformidad es un plus en su ineficacia, pues lejos de que exista una mala regulación de la figura, los servidores públicos no cuentan con la experiencia y educación necesaria para desempeñar sus cargos, por ello la necesidad de que estos cuenten no sólo con una Licenciatura, sino con la aprobación de un curso que los prepare y ubique en perfiles apegados al ejercicio de una carrera jurisdiccional.

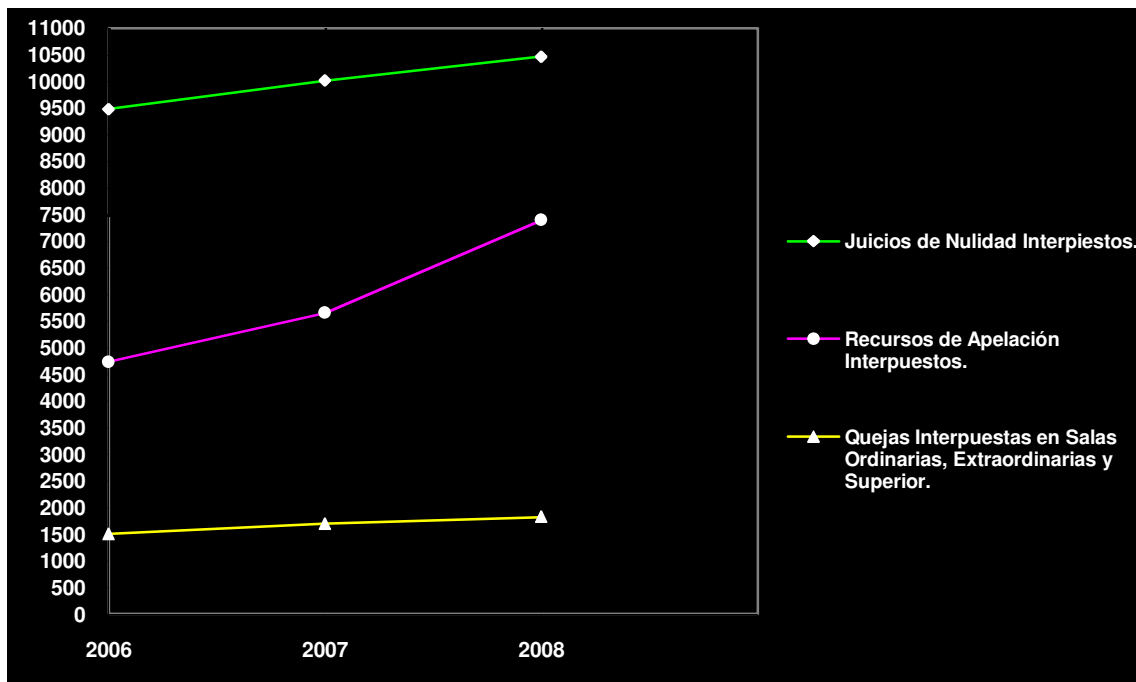
Es decir, que puedan formar parte de una élite de servidores públicos que aseguren el debido cumplimiento y aplicación de la ley, lo cual ayudará en gran medida al perfeccionamiento de un sistema jurídico que actualmente se encuentra varado y contribuir con ello a disminuir los problemas que a lo largo de ese capítulo hemos analizado.

### **3.1.4 Prospectiva de la Continuidad de la Ineficacia del Recurso de Inconformidad.**

Entendamos que la prospectiva es el conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro, en este tenor, durante todo este capítulo realizamos el análisis del comportamiento del número de juicios de nulidad, recursos de apelación y quejas que se interpusieron en el TCADF., durante el periodo comprendido de enero de dos mil seis a diciembre de dos mil ocho, arrojando los siguientes números:

<b>RUBRO</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Juicios de Nulidad Interpuestos	9,488	10,020	10,468
Recursos de Apelación Interpuestos	4,735	5,656	7,401
Quejas Interpuestas ante Salas Ordinarias y Extraordinarias	1,151	1,279	1,358
Instancias de Queja Interpuestas ante Sala Superior	351	415	463

Que llevado al siguiente gráfico reflejan este comportamiento:



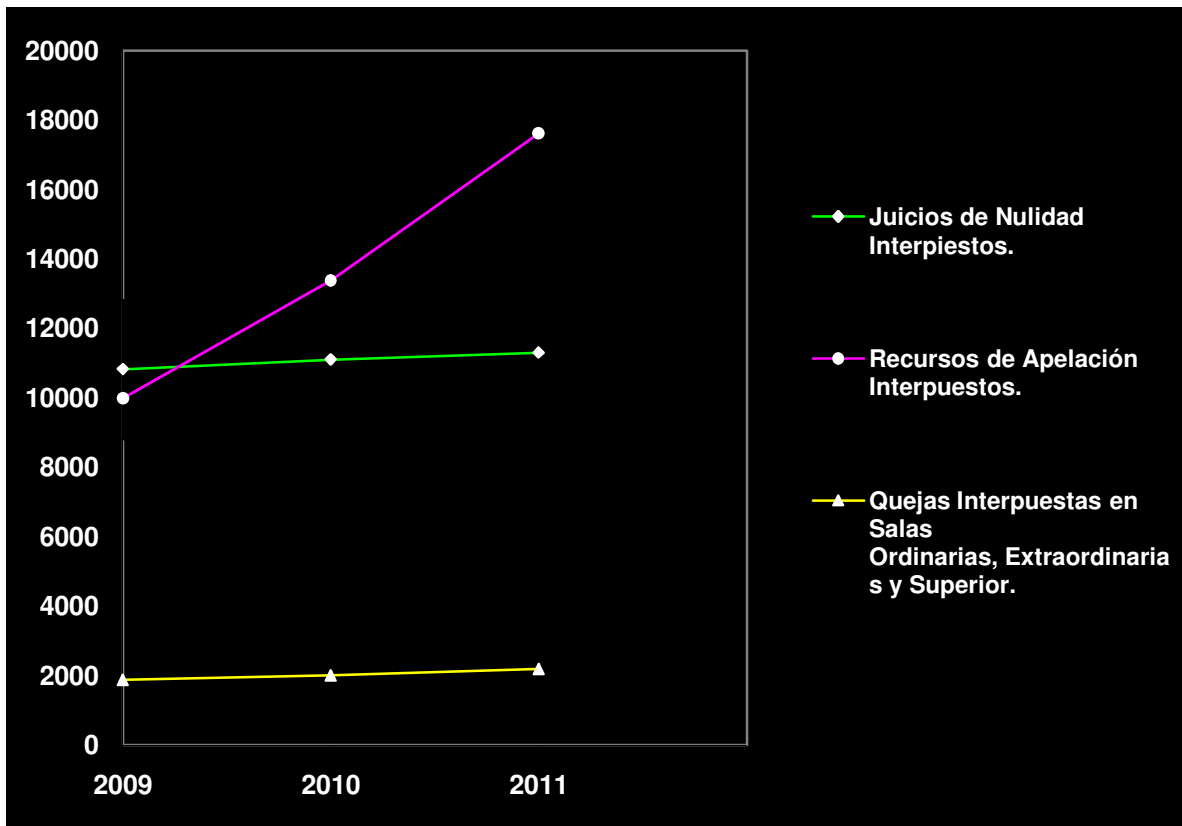
Luego entonces, teóricamente el incremento que ha ido mostrando cada rubro durante los últimos tres años, ha sido en el caso de los Juicios de Nulidad de 532 unidades entre dos mil seis y dos mil siete, y de dos mil siete a dos mil ocho de 448 unidades.

Por lo que hace a los Recursos de Apelación, su número aumento de 922 unidades entre dos mil seis y dos mil siete y de dos mil siete a dos mil ocho de 1,745 unidades. Y en lo que respecta a las Quejas, el aumento de dos mil seis a dos mil siete fue de 192 unidades y de dos mil siete a dos mil ocho muestra una diferencia de 127 unidades.

En tal virtud la prospectiva de la continuidad de cada rubro para los próximos tres años podría ser el siguiente:

<b>RUBRO</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Juicios de Nulidad Interpuestos	10,832	11,112	11,308
Recursos de Apelación Interpuestos	9,987	13,387	17,628
Quejas Interpuestas	1,883	2,010	2,202

Si bien el comportamiento de los factores continúa con esa variable progresiva durante el periodo comprendido de enero de dos mil nueve a diciembre de dos mil once se reflejaría de la siguiente manera:



Por ello es importante implementar las medidas necesarias para frenar este fenómeno de incremento.

## CAPÍTULO IV

### **4.1 SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA INEFICACIA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y FIGURAS AFINES, A TRAVÉS DE LA OBLIGATORIEDAD DEL MISMO COMO MEDIO DE SOLICIÓN DE CONFLICTOS POR CUANTÍA MENOR, ANTES DE ACUDIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **4.1.1** El ¿por qué? de la especialización del personal que integra los Órganos Administrativos que conocen del Recurso de Inconformidad.

A lo largo de esta investigación, hemos tratado de explicar cuales son los elementos que intervienen en el problema de ineficacia del Recurso de Inconformidad y con fortuna logramos aislarlos proponiendo para su solución dos estrategias; la primera de ellas es la propuesta de reforma al artículo 29 de la Ley del TCADF., y la segunda, consistente en la especialización técnica dirigida a todos aquellos individuos que pretendan ocupar un puesto en la Administración Pública del Distrito Federal, que se relacione directamente con las labores de conocimiento y resolución de este recurso.

Ahora bien, de las anteriores, la que ahora nos atañe es la especialización técnica de los servidores públicos, toda vez que con ella pretendemos complementar la solución del problema de ineficacia tras la propuesta de reforma al artículo 29 de la Ley del Tribunal con el fin único de lograr una impartición de justicia más limpia y sin errores, pues de nada sirve contar con un sistema jurídico que busca el perfeccionamiento si al momento de la aplicación de la norma nos encontramos con servidores públicos que no comprenden la ley y la aplica de manera incorrecta.

La expresión “Especialización Técnica”, para efectos de este y todos aquellos puntos relacionados en el trabajo de tesis, se refiere precisamente a la preparación académica con la que forzosamente deben cumplir este tipo de funcionarios públicos, para que a su vez estén en aptitud de reducir los índices de error en la emisión de actos y resoluciones administrativas.

El hablar de ciertas condiciones académicas o de un determinado conocimiento de las leyes en materia administrativa, asegura que la aplicación y el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades administrativas se realicen de manera precisa, es decir dando cabal cumplimiento a todos y cada uno de los elementos y requisitos de ley, pero más aún será objetiva e imparcial.

A corto plazo, esta circunstancia dará origen al uso constante del Recurso de Inconformidad disminuyendo con ello el número de Juicios de Nulidad que se presentan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ello así toda vez que en teoría, cada autoridad estaría debidamente capacitada para discernir entre la buena y mala consistencia de las resoluciones o actos

administrativos impugnados, salvaguardando primordialmente los derechos de los gobernados, anteponiéndolos a cualquier otro interés.

Asimismo, mejorará la elaboración de las resoluciones o la estructuración de la emisión de actos administrativos permitiendo que fluya el derecho y sus instituciones.

#### **4.1.2 Reforma al Artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal y la Eficacia de la Obligatoriedad de la Interposición del Recurso de Inconformidad como Medio Obligatorio de Solución de Conflictos antes de Acudir ante el T. C. A. D. F., Cuando la Cuantía sea Menor a un Monto por el Equivalente a Veinte Días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal.**

La propuesta de reforma al artículo 29 de la Ley del TCADF., sin duda configura un recurso favorable a la administración de justicia, pues instituye al Recurso de Inconformidad dándole la fuerza, rigidez y eficacia necesaria para su buen funcionamiento y aprovechamiento.

Siguiendo un orden lógico citaremos el artículo de cuenta para conocer su contenido, pero principalmente para que podamos entender en que consiste la propuesta de reforma:

**“Artículo 29.-** Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Si esta haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este Órgano Jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa.”

Este artículo como su concatenación con los demás numerales de leyes especiales en las que se contempla algún tipo de recurso o medio de defensa y su carácter opcional, resultan una mala combinación que porta consecuencias aciagas para el funcionamiento del recurso de inconformidad, es por ello que en el cuerpo de este punto se propone una reforma al artículo 29 de la Ley del Tribunal, consistente en el inclusión de una hipótesis normativa en la que se determine por cuantía menor cuales son los casos en que se hace obligatoria su interposición, señalando para tales efectos el equivalente a veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En teoría la inclusión de esta hipótesis funciona como la Cuantía Menor en materia Civil, no obstante, en la práctica resulta innecesaria la inclusión de un título especial en la LPADF., que se encargue de regular un procedimiento ordinario de justicia de paz plenaria.

Si bien al inicio de la investigación, la propuesta del tesista para la fijación de la cuantía menor fue de veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal<sup>1</sup>, entendiéndolo a este como el determinado en el área geográfica "A"<sup>2</sup>, según lo establecido por la Comisión Nacional sobre Salarios Mínimos, y atendiendo a la reflexión que resultó del estudio realizado al costo que significa la tramitación de los Juicios de Nulidad, llegamos a la conclusión de que nos encontramos totalmente fuera de contexto, pues en realidad no teníamos idea de las grandes cantidades que vía presupuestal se designaba al Tribunal para estos fines.

Por tal motivo, existe una propuesta secundaria que fija como cuantía menor el equivalente a ciento cincuenta y un días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, es decir de \$ 8, 274.80 (ocho mil doscientos setenta y cuatro pesos 80/100), que en relación con el gasto por la tramitación de un juicio de nulidad y a la elaboración de su sentencia, justifica plenamente su interposición.

Aunque pudiera parecer una cifra alta, comparada con la cuantía menor que se fija año con año en materia civil<sup>3</sup>, nos podemos percatar de que por mucho resulta inferior y ridícula, más sin embargo, responde al número de juicios interpuestos en una y otra materia, es decir, que mientras en materia administrativa se interponen diez asuntos por día, en materia civil quizás se interpongan cien.

Ahora bien, una vez expuestas las circunstancias que concurren en la fijación de la cuantía menor y con el objeto de instituir al Recurso de Inconformidad en el Distrito Federal como un verdadero medio de control de la legalidad de los actos y resoluciones administrativas que emiten las autoridades de la administración pública, el tesista propone así la reforma al artículo de cuenta para quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 29.- Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será obligatorio para la persona física o moral agotarlo cuando el valor del negocio sea menor al equivalente a ciento cincuenta y un días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, atendiendo al área geográfica a la que pertenece.”**

---

<sup>1</sup> El equivalente a estos veinte días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, es de \$ 1,096 (mil noventa y seis pesos 00/100).

**Área geográfica "A":**  
Integrada por: todos los municipios de los Estados de Baja California y Baja California Sur; los municipios de Guadalupe, Juárez y Práxedes G. Guerrero, del Estado de Chihuahua; el Distrito Federal; el municipio de Acapulco de Juárez, del Estado de Guerrero; los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Tultitlán, del Estado de México; los municipios de Agua Prieta, Cananea, Naco, Nogales, General Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco, San Luis Río Colorado y Santa Cruz, del Estado de Sonora; los municipios de Camargo, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Matamoros, Mier, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, San Fernando y Valle Hermoso, del Estado de Tamaulipas, y los municipios de Agua Dulce, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Las Choapas, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Moloacán y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>3</sup> Véase el acuerdo V-51/2007, consultable en la página [http://www.correocjdf.gob.mx/acuerdos/Acuerdo\\_V-51-2007.pdf](http://www.correocjdf.gob.mx/acuerdos/Acuerdo_V-51-2007.pdf), 16 de julio de 2009

**Si el monto del negocio excede los límites establecidos en el párrafo anterior, el particular podrá** intentar desde luego el juicio ante el Tribunal **sin necesidad de agotar recurso alguno.**

**Cuando el interesado se encuentre** haciendo uso de **cualquier** recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el Tribunal. El ejercicio de la acción ante este Órgano Jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa.” (Lo resaltado y subrayado es lo agregado por el tesista).

En estricto sentido esta propuesta contiene una regulación rígida de los recursos o medios de defensa dado su carácter obligatorio por cuantía menor, y permite reincorporarlos a la vida jurídica administrativa productiva que traería por si misma varios efectos positivos en la administración de justicia (de estos se hablará más adelante).

Por otro lado, la implementación de esta reforma exigiría algunas modificaciones dirigidas principalmente a la LPADF., pero además a todas aquellas leyes especiales en las que se regule cualquier recurso o medio de defensa, y muy especialmente al Recurso de Inconformidad que en este caso es el que nos ocupa.

En otras palabras, la implementación de una reforma como la propuesta, acarrearía consigo primero que la LPADF., modificara el texto original del artículo 108 agregando las correcciones necesarias, entre las que podrían destacar el carácter obligatorio del recurso y la circunstancia específica que así lo determine, es decir la incorporación de la hipótesis normativa que señale los casos en que su interposición sea obligatoria.

De igual forma sucede con las leyes especiales, que tras esta reforma se verían obligadas a ajustarse al nuevo carácter obligatorio del recurso de inconformidad, y que a consideración del tesista bastaría con remitir la interposición del recurso de inconformidad al artículo 108 de la LPADF., para evitar alguna variación o contravención a la nueva regulación.

#### **4.1.3 Efectos de la Obligatoriedad de la Interposición del Recurso de Inconformidad.**

Los principales efectos de la obligatoriedad del recurso de inconformidad son en primera instancia la estabilización y disminución paulatina del número de Juicios de Nulidad que se interponen ante el Tribunal, toda vez que las inconformidades se resolverían en el recurso con apego a la ley y no habría necesidad de acudir al Tribunal para impugnar su ilegalidad, ayudando a la disminución de la carga de trabajo que tanto afecta la impartición de justicia.



En ese mismo contexto, permanecería estable el incremento de la partida presupuestal designada año con año al Tribunal, ya que al reducirse la carga de trabajo, los costos se mantendrían en razón del menor número de juicios interpuestos y en el mejor de los casos tendería a disminuir por lo menos en los tres años siguientes.

Por otro lado, traería consigo una nueva imagen del recurso de inconformidad en la que destacaría por supuesto su eficacia, la imparcialidad, la objetividad, la prontitud y la puntualidad en cuanto a su labor de impartición de justicia, además ello implicaría un impacto social positivo que recobraría la confianza de los interesados por los beneficios obtenidos, y con ello tendríamos además actos y resoluciones apegadas a derecho.

Además de los efectos anteriores, con la propuesta de reforma se daría la funcionalidad que tanto se busca en un recurso administrativo como medio de defensa, tras hacerlo obligatorio en los casos propuestos.

#### **4.1.4 Prospectiva de la Propuesta de la Obligatoriedad de la Interposición del Recurso de Inconformidad Antes de Acudir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

Si bien hemos visto que en los últimos tres años el comportamiento del número de Juicios de Nulidad, de Recursos de Apelación y de Instancias de Queja que se interpusieron ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal, ha tenido un aumento significativamente alto, se prevé que con la implementación de las estrategias de solución al problema de ineficacia del Recurso de Inconformidad, los índices disminuyan hasta en el mismo valor de su incremento en relación con el año anterior, claro está que habría un momento en el que se detendría y en el que mostraría un comportamiento de estabilidad e incremento, que dicho sea de paso podría ser menor, es decir, si en dos mil ocho se alcanzaron los 10, 468 Juicios de Nulidad, para dos mil diez esta cifra disminuiría hasta llegar a los 10,020 del año anterior y así sucesivamente.

Lo anterior significa un mayor presupuesto para la sustanciación de dichos procedimientos y una mejor aplicación del derecho al caso concreto dada la reducción de la carga de trabajo, pues el servidor público que atiende los asuntos y los resuelve tendría más tiempo para estructurar mejores sentencias.

Sin embargo, al tratar de vislumbrar lo que pasaría en tres años, luego de haber implementado la reforma y la especialización de los servidores públicos involucrados, se prevé una estabilidad del sistema jurídico administrativo en el que exista funcionalidad en el uso de los medios de defensa, una resolución de conflictos certera, pronta y expedita y el respeto al estado de derecho por parte de las autoridades y gobernados, por lo que al menos en esta materia, se estaría contribuyendo al acercamiento del bien común por el que tanto pugna el Estado.

#### **4.1.5 Impacto en la Administración de Justicia.**

Como se ha podido constatar a lo largo de la historia del Derecho Administrativo en México, la administración pública y la de administrar justicia que ha otorgado a algunos órganos, poco a poco ha ido generando que el grueso de la población deje de creer y confiar en ellos, lo que circunstancialmente produjo que figuras jurídicas como el Recurso de Inconformidad se llenara de vicios, como resultado de la intervención del hombre.

La corrupción, la ignorancia y los intereses particulares, determinaron de alguna manera la mala funcionalidad de los recursos o medios de defensa creados por el legislador, para la defensa de los derechos de los gobernados, que además ha inundado de problemas otras instancias.

Existen varios elementos en la estructura del Estado que sin duda se verían beneficiados tras la implementación de las estrategias para solucionar el problema de la ineficacia del Recurso de Inconformidad, pero quizás dos de los más importantes son el sector social y el sector público, pues sin duda habría un cambio en el comportamiento de los gobernados y por ende de las autoridades ya que habría una mayor exigencia de justicia y oposición a la mala aplicación de la ley.

Además, estos pequeños granos de arena contribuirían con la construcción del tanpreciado Estado de Derecho en el que exista igualdad legal entre el Estado como tal y los gobernados, para lograr con ello el bien común y la mejora de las leyes, haciéndolas cada vez más precisas y utilitarias, inculcando una cultura jurídica en la que los ciudadanos den cabal cumplimiento a la normatividad, convirtiéndolos en portadores de más y mejores derechos creando un plano en el que la administración pública se vea obligada a impulsarlos.

Tendría un impacto especial en la impartición de justicia porque existiría una instancia que daría a los interesados una justicia imparcial y más oportuna, que de inmediato se debe reflejar en actos y resoluciones más justas y equitativas, en la que exista un cuerpo profesional de servidores públicos que apliquen de manera correcta el derecho.

Y con el paso del tiempo cada parte involucrada en la administración de justicia demostrará el deseo de cumplir con la ley, ya que existirá un derecho más inclusivo en el que nadie quede fuera del acatamiento de la norma.

Esta reforma en su sentido más estricto busca la creación de un uso nuevo del Recurso de Inconformidad, y no evade el problema suprimiéndolo, derogando el contenido de los artículos que lo regulan, o bien, dicho de otra forma, busca darle vida y mejorar su actividad en cuanto a la impartición de justicia con base en la mala experiencia de una regulación deficiente.

Según los especialistas, el modelo político determina el orden jurídico, y es por ello que a medida que vamos entrando al campo de la democracia, una parte importante de las disposiciones jurídicas se van haciendo obsoletas y consecuentemente las

instituciones encargadas de su ejecución, por lo que se concluye que con la mejora de esta figura jurídica contribuimos a fortalecer la democracia en nuestro país.

## CONCLUSIONES.

1. Los antecedentes del Derecho Administrativos deben considerar además del derecho escrito, al derecho consuetudinario, ya que forma parte importante en la evolución histórica del mismo.
2. Antiguas civilizaciones como en el caso de Egipto, Babilonia, India y China son países ricos en material histórico dentro del ámbito del Derecho Administrativo, que bien vale la pena tratar por separado dada la existencia de textos que ayudan a conocer la estructura y nacimiento del absolutismo en el mundo antiguo.
3. Roma también cuenta con un historial muy completo del Derecho Administrativo, que a través del tiempo ha dejado huella en la estructuración del Estado moderno que impera en todo el mundo, heredando figuras jurídicas que quizás perduren hasta el fin de la era del hombre.
4. El pueblo Romano fue la civilización encargada de la transición del derecho no escrito a la creación de las Leyes de las XII Tablas, que también tiene datos interesantes que implican la evolución de todas las ramas del Derecho, incluso del Derecho Administrativo.
5. Para la mayoría de los tratadistas el Derecho Administrativo nace de dos movimientos históricos en la vida política del hombre, el primero de ellos es la Independencia de Estados Unidos de América en 1776, que dio a luz a la Declaración de Virginia del veinte de junio de ese mismo año, a través de la cual lograron su independencia las trece colonias de América, y el segundo lo constituye la Revolución Francesa de 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
6. La Teoría de la División de Poderes es la base fundamental de la Administración Pública en todo el mundo, y configura el derrocamiento del Absolutismo y el nacimiento de una vida democrática.
7. La aparición del Derecho Administrativo en México puede rastrearse desde la época prehispánica en civilizaciones como la Tolteca, los Mayas, Tarascos, y los Mixteco—Zapotecas, donde existe una estructura administrativa avanzada y bien estructurada digna de estudio, sin embargo el grueso de los tratadistas se limitan a observarlo a partir de la implementación del Cabildo en la Nueva España y de toda una estructura administrativa que planta en tierra americana la semilla del Estado.
8. Hernán Cortés fue la primera autoridad que se nombro en tierra americana bajo el titulo de GOBERNADOR Y CAPITÁN GENRAL de las tierras conquistadas.
9. La figura jurídica más interesante en la Administración Pública de la época de la colonia en la Nueva España fue la Intendencia, implementada por el francés

Juan Bautista de Orry, para atender las deficiencias en el manejo descontrolado de la materia Hacendaria y de Comercio en tierra americana.

10. México adopta la tendencia teórica de la División de Poderes desde la creación de los Sentimientos de la Nación y ha perdurado hasta nuestros días con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. El derecho administrativo es la rama del derecho público que estudia los principios y normas relativas a la acción administrativa del Estado, así como a la estructura del Poder Ejecutivo y sus relaciones con otros entes y los particulares.
12. El Estado es un ente dotado de soberanía, que cuenta con una población, un territorio y un gobierno, el cual persigue el bien común mediante el respeto de sus instituciones y del estado de Derecho.
13. Las formas de Estado pueden clasificarse en a) Estado simple o unitario; b) Estado compuesto o complejo; c) *Estado Centralista*; d) Unión Real; e) Unión Personal; f) Confederación; g) Federación; h) Estado Unitario; i) Estado Federal; j) Estado Regional; k) *Estado Totalitario*; l) *Estado Social o Intervencionista*; m) *Estado Liberal, Anarquía*; n) Democracia y o) Dictadura,
14. La forma del Estado mexicano se define Federal, de acuerdo al contenido del artículo 40 de la CPEUM.
15. El gobierno teniendo como significado la acción o efecto de mandar con autoridad, ordenar, dirigir y regir, es el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de un sin número de funciones que se determinan por la ley.
16. Las formas de Gobierno se pueden clasificar como Monarquía, Aristocracia, Democracia, Tiranía, Oligarquía, Demagogia, República y Autocracia.
17. La forma de gobierno mexicano es República Representativa y Democrática de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
18. La competencia es una esfera menor de la jurisdicción, entendiéndose a ésta última, como la facultad o poder que tiene el estado para juzgar o la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.
19. La justicia de paz civil es un instrumento eficaz para la administración de justicia en asuntos de cuantía menor.
20. La Administración Pública es esa parte de los órganos que componen el Estado y que cuentan con poder político, competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

21. Las formas de organización administrativa se pueden clasificar en Centralización, Desconcentración, Descentralización, Sociedades Mercantiles y Empresas Paraestatales.
22. La competencia se puede definir como el conjunto de funciones que le son designadas a un órgano de la Administración Pública del Estado mediante un ordenamiento jurídico, con el objeto de dar validez a sus actuaciones.
23. La jerarquía es una relación jurídica administrativa interna, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la unión de todos ellos.
24. La organización administrativa Federal se compone de la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal conforme a lo dispuesto por el artículo 90 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1° párrafo I y II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ambos ordenamientos vigentes. A su vez la Administración Pública Centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Y la Administración Pública Paraestatal, se compone de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.
25. La organización administrativa del Distrito Federal se integra central, desconcentrada y paraestatal, conforme al contenido del artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Se integra central por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales. Desconcentrada por las Delegaciones del Distrito Federal, que tienen ese carácter por contar con autonomía funcional en sus acciones de gobierno. Y finalmente Paraestatal, por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos.
26. El Acto Administrativo es la declaración unilateral de la voluntad de los órganos de la administración pública que produce efectos subjetivos.
27. Los Elementos del Acto Administrativo son los contenidos en el artículo seis de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y los requisitos aquellos que contiene el artículo siete. Esto por considerar que para su elaboración mejoro la técnica legislativa.
28. La Nulidad del Acto Administrativo como tal, se trata de un control de la legalidad de la actividad administrativa que en estricto sentido produce que estos carezcan de fuerza para obligar.

29. La anulabilidad del Acto Administrativo debe entenderse como la consecuencia o el resultado de una transgresión leve del ordenamiento jurídico, es decir es la consecuencia de un vicio menor o irregularidad que no llega a impedir la existencia de alguno de los elementos esenciales del acto administrativo.
30. El Recurso Administrativo es un mecanismo de control de la legalidad de los actos administrativos y resoluciones emitidas por los órganos que integran la administración pública, que tiene como objeto revocar, anular, o modificar dichos actos.
31. El Recurso de Inconformidad es el medio de control de la legalidad de los actos administrativos y resoluciones emitidas por los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene como objeto revocar, anular, o modificar dichos actos.
32. Los Recursos de Revocación, de Reconsideración y de Revisión son figuras afines del Recurso de Inconformidad en nuestro sistema jurídico.
33. El Recurso de Revisión es el medio de control de la legalidad de los actos administrativos y resoluciones emitidas por los órganos que integran la Administración Pública Federal, que tiene como objeto revocar, anular, o modificar dichos actos.
34. En general todas las leyes en materia administrativa llámese a nivel local o federal, regulan algún recurso como medio de control de la legalidad de actos y resoluciones administrativas.
35. La ineficacia del Recurso de Inconformidad derivada de su mala regulación en la Ley respectiva, el incremento en la carga de trabajo que está experimentando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y el alto el costo que genera la sustanciación de los Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación e Instancias de Queja, son elementos que deterioran las actividades concernientes a la impartición de justicia en Materia Administrativa.
36. La propuesta de reforma al artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Especialización Técnica del Personal involucrado en conocer del Recurso de Inconformidad, son la solución a dichos problemas.
37. La prospectiva de la continuidad de dichos problemas tendrá como resultado el constante incremento de la carga de trabajo y del costo de la tramitación de los Juicios de Nulidad, Recursos de Apelación y Quejas, así como derogación del Recurso de Inconformidad por desuso.
38. La propuesta de reforma al artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su sentido más estricto busca la creación de un uso nuevo del Recurso de Inconformidad, y no evade el problema suprimiéndolo, derogando el contenido de los artículos que lo regulan, o bien,

dicho de otra forma, busca darle vida y mejorar su actividad en cuanto a la impartición de justicia con base en la mala experiencia de una regulación deficiente.



## BIBLIOGRAFÍA.

### **1. Acosta Romero Migue I.**

*Compendio de Derecho Administrativo (Parte General).*  
Cuarta edición.  
Editorial Porrúa.  
México, 2003.

### **2. Acosta Romero Migue I.**

*Derecho Administrativo Especial Volumen I.*  
Programa Facultad de Derecho UNAM 1997.  
Administrativo III.  
Tercera Edición.  
Editorial Porrúa.  
México 1998.

### **3. Acosta Romero Migue I.**

*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentadas, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.*  
Séptima edición comentada.  
Editorial Porrúa.  
México 2003.

### **4. Amaro Guzmán Raymundo**

*Introducción a la Administración Pública.*  
Editorial McGraw-Hill.  
Segunda edición.  
México 1993.

### **5. Arguello Luís Rodolfo.**

*Manual de Derecho Romano.*  
Tercera edición.  
Octava reimpresión.  
Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.  
Buenos Aires 2002.

### **6. Báez Martínez Roberto.**

*Manual de Derecho Administrativo.*  
Editorial Trillas.  
Primera edición.  
México 1990.

### **7. Barrachina Juan Eduardo.**

*Curso de Derecho Administrativo.*  
Editorial Promociones Publicaciones Universitarias.  
Primera edición.  
Barcelona 1985.

**8. Burgoa Orihuela Ignacio.**  
*Derecho Constitucional Mexicano.*  
Editorial Porrúa.  
Diecinueveava edición.  
México 2007.

**9. Cansi José.**  
*Derecho Administrativo.*  
Volumen I.  
Parte General.  
Editorial Depalma.  
Segunda edición.  
Buenos Aires Argentina 1981.

**10. Dalla Via Alberto Ricardo.**  
*Manual de Derecho Constitucional.*  
Editorial Lexis Nexos.  
Primera edición.  
Buenos Aires Argentina 2004.

**11. Dayán Pérez Alberto.**  
*Teoría General del Acto Administrativo.*  
Primera edición.  
Editorial Porrúa.  
México 2003.

**12. Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto y Lucero Espinosa Manuel.**  
*Compendio de Derecho Administrativo.*  
Primer Curso.  
Sexta edición.  
Editorial Porrúa.  
México, 2003.

**13. Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto.**  
*Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso.*  
Editorial Limusa.  
México 1996.  
Quinta reimpresión.

**14. Dormí Roberto.**  
*Derecho Administrativo.*  
Editorial Ciudad Argentina Hispania Libros.  
Onceava edición.  
Buenos Aires, Madrid, México 2006.

**15. Dougnac Rodríguez Antonio.**  
*Manual de Historia del Derecho de Indias.*  
Editorial McGraw-Hill.  
Segunda edición.

México 1998.

**16. Escola Héctor Jorge.**

*Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.*

Editorial Porrúa.

Segunda edición.

México 1992.

**17. Espitia Garzón Favio.**

*Historia del Derecho Romano.*

Primera edición.

Editorial Universidad Externado de Colombia.

Colombia 2004.

**18. Fernández Ruiz Jorge.**

*Derecho Administrativo.*

Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

México 1997.

Primera impresión.

**19. Fernández Vázquez Emilio.**

*Diccionario de Derecho Público Administrativo-Constitucional-Fiscal*

Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma.

Primera edición.

Buenos Aires 1981.

**20. Ferrando y Otros Ismael.**

*Manual de Derecho Administrativo.*

Segunda edición.

Editorial Desalma.

Buenos Aires 1996.

**21. Fiorini Bartolomé A.**

*Derecho Administrativo.*

Tomo I.

Editorial Abeledo-Perrot.

Segunda edición actualizada reimpresión.

Buenos Aires 1995.

**22. Fix-Zamudio Héctor y Valencia Carmona Salvador.**

*Derecho Constitucional Mexicano Comparado.*

Editorial Porrúa.

Cuarta edición.

México 2005.

**23. Fraga Gabino.**

*Derecho Administrativo.*

Editorial Porrúa.

Trigésimo Sexta edición.

México 1997.

**24. Garza García César Carlos.**

*Derecho Constitucional Mexicano.*

Editorial McGRAW-HILL.

Primera edición.

México 1997.

**25. Galindo Camacho Miguel.**

*Derecho Administrativo. Tomo I.*

Miguel Galindo Camacho.

Segunda edición.

Editorial Porrúa.

México 1997.

**26. García de Enterria Eduardo y Fernández Tomás-Ramón.**

*Curso de Derecho Administrativo I.*

Editorial Civitas, S. A.

Quinta edición.

Madrid 1989.

Reimpresión 1990.

**27. García Ramírez César.**

*Teoría Constitucional.*

Iure editores.

Primera edición.

México 2004.

**28. Guerrero Omar.**

*Teoría de la Administración Pública.*

Editorial Harla.

Primera edición.

México 1986.

**29. Indarráz Benigno y Zarza Mensaque Alberto R.**

*Curso de Derecho Constitucional Administrativo.*

Ediciones Macchi.

Primera edición.

Buenos Aires 1986.

**30. Iturbe Rivas Arturo.**

*Elementos de Derecho Procesal Administrativo.*

Primera edición.

Editorial Porrúa.

México, 2004.

**31. Kunkel Wolfgang.**

*Historia del Derecho Romano.*

Traducción Castellana de la primera edición.

Editorial Ariel.  
Barcelona 1989.

**32. Lares Teodosio.**

*Lecciones de Derecho Administrativo.*  
Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.  
México 1978.  
Primera edición.

**33. Margáin Manautou Emilio.**

*El Recurso Administrativo en México.*  
Editorial Porrúa.  
México D. F., 2001.  
Sexta Edición.

**34. Martín Ramón Mateo.**

*Manual de Derecho Administrativo.*  
Editorial Trivium.  
Décimo novena edición.  
Madrid 1998.

**35. Martínez Morales Rafael I.**

*Derecho Administrativo 1er. y 2o. cursos.*  
Rafael I. Martínez Morales.  
Quinta edición.  
Editorial Oxford.  
México, 2004.

**36. Martínez Morales Rafael I.**

*Glosario Jurídico Administrativo.*  
Iure Editores.  
Colección Glosarios Jurídicos Temáticos.  
1ª. Serie, Volumen 4.  
México 2004.

**37. Molas Isidre.**

*Derecho Constitucional.*  
Editorial Tecnos S. A.  
Primera edición.  
Madrid España 1998.

**38. Olano V. Carlos Alberto y Olano G. Hernán Alejandro.**

*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas Estado Social de Derecho.*  
Editorial Librería del Profesional.  
Tercera edición Revisada y Aumentada.  
Bogota Colombia, año 2000.

**39. Pérez de León Enrique.**

*Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.*

Editorial Porrúa.  
Décima edición.  
México 1989.

**40. Porrúa Pérez Francisco.**

*Teoría del Estado – Teoría Política.*  
Editorial Porrúa.  
Trigésimo novena edición.  
México 2005.

**41. Quiroz Acosta Enrique.**

*Lecciones de Derecho Constitucional.*  
Editorial Porrúa.  
Primera edición  
México 1999.

**42. Sánchez Bringas Enrique.**

*Derecho Constitucional.*  
Editorial Porrúa.  
Onceava edición.  
México 2007.

**43. Sánchez Pichardo Alberto C.**

*Los Medios de Impugnación en el Materia Administrativa.*  
Cuarta edición.  
Editorial Porrúa.  
México, 2002.

**44. Santofimio G. Jaime Orlando.**

*Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez.*  
Primera edición.  
Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.  
México 1988.

**45. Sarría Félix.**

*Derecho Administrativo.*  
Cuarta edición.  
Ediciones Assandri.  
Córdoba 1961.

**46. Sayagués Laso Enrique.**

*Tratado de Derecho Administrativo.*  
Montevideo 1953.  
Editorial Marín Bianchi Altuna.

**47. Serra Rojas Andrés.**

*Derecho Administrativo.*  
Editorial Olimpo.  
Primera edición.

México 1959.

**48. Silva Cimma Enrique.**

*Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Actos, Contratos y Bienes.*

Editorial Jurídica de Chile.

México 1995.

**49. Tena Ramírez Felipe.**

*Leyes Fundamentales de México (1808-2002).*

Editorial Porrúa.

Vigésimo tercera edición actualizada.

México 2002.