

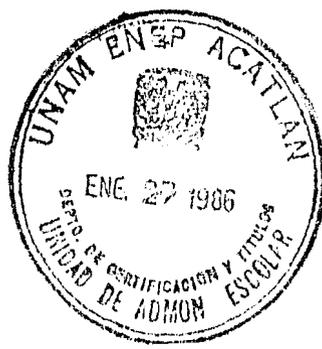
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EL TRANSPORTE URBANO: SU IMPORTANCIA DENTRO DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
presenta
JUAN MANUEL RODRIGUEZ AGUILAR

MEXICO

1985





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

PROLOGO	5
CAPITULO I	7
ADMINISTRACION PUBLICA	
1. DEFINICION	7
2. ADMINISTRACION PUBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO	11
3. DISTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO Y JURISDICCIONAL	15
4. EL ACTO DE GOBIERNO	28
5. EL ACTO POLITICO Y EL ACTO DE GOBIERNO	32
CAPITULO II	
LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	
1. ORGANO DEL ESTADO	34
2. ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	35
3. REGLAS COMUNES A LAS UNIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	37
4. AMBITO CRECIENTE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	39
5. PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUAL	42
CAPITULO III	
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	
1. ANTECEDENTES	45
2. PERSONALIDAD JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL	47
3. DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; SU CALIDAD DE ORGANO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	53
4. ATRIBUCIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS	57
5. MARCO JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO	60

CAPITULO IV

EMPRESA PUBLICA

1. DISTINTAS FORMAS DE LA EMPRESA PUBLICA 66
2. SERVICIO PUBLICO; EL TRANSPORTE URBANO; SU IMPORTANCIA DENTRO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 71
3. ENCUADRAMIENTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO SOCIAL 86

CONCLUSIONES 90

BIBLIOGRAFIA 94

PROLOGO

Es evidente que los numerosos requerimientos de la sociedad han hecho necesaria una mayor participación del Estado en los fenómenos económicos y sociales. No obstante, la propia naturaleza de dichos fenómenos provoca un crecimiento desmedido de acciones así como de responsabilidad administrativa; lo anterior ha obligado a llevar a cabo una reforma necesaria, en los términos que acertadamente expresó el licenciado Gustavo Díaz Ordaz, en su Segundo Informe de Gobierno:

"Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor a los intereses del país".

Ahora bien, si la reforma administrativa que se está llevando a cabo en las distintas instituciones públicas adquiere relevancia en cuanto se traduce en beneficio para la colectividad, es evidente que se convierte en "piedra de toque" cuando se hace referencia a una actividad tan importante y vital para el desarrollo del país, como lo es el transporte. ¿Por qué esta afirmación? Nuestra

ciudad, gigante de mil cabezas, parece haber puesto a prueba la efectividad del propio sistema político-administrativo en la eficacia del transporte urbano. Transportar una población superior a los dieciseis millones de habitantes, no es tarea fácil. Parecerá exagerado, pero nada mas cierto, que el hombre de la ciudad tiene en el transporte el primer encuentro con su realidad política-social. Un buen o mal servicio repercutirá en su estado de ánimo que, a su vez, se traducirá en la medida de su aportación a la colectividad. El transporte urbano es el espejo cotidiano de la opinión popular; es también el lugar de meditación durante el trayecto del hogar al trabajo y viceversa; es asimismo, el crisol donde el ciudadano común confronta, al compararse con otros, su estado anímico, económico, etcétera. Ya los grandes teóricos de la ciencia del Estado, destacaron la importancia de las comunicaciones en la propia vida de la sociedad; si bien sin la frontera del casi romanticismo de Spencer, estamos de acuerdo con que las vías de comunicación equivalen en ese organismo viviente que es la sociedad, a su sistema de irrigación y, por tanto, de vida. De tal suerte que conscientes de su importancia y de la actualidad de la reforma administrativa, sentimos la necesidad de elegir tal problemática, como tema central de nuestro trabajo de tesis.

Ciertamente queda reservado a especialistas en la materia un mayor desarrollo, un mejor planteamiento; quede, sin embargo, constancia de nuestra inquietud y voluntad de cooperar en la medida en que el campo teórico lo permite, para que el servicio de transporte urbano de la Ciudad de México esté acorde con la dignidad, necesidad y valía de sus habitantes.

CAPITULO I
ADMINISTRACION PUBLICA

"Creo que el administrador es un caminante que no encuentra las piedras que su antecesor quitó del camino, pero sí percibe claramente las que éste no pudo remover..." (1)

1. Definición.

Ciertamente día a día nuestra estructura social crece en la medida en que la técnica y la ciencia le permiten hacerlo; ese avance social se ve reflejado en la conformación de una maquinaria estatal también cada vez más grande. Por ello, siendo la Administración Pública "la parte más dinámica de la estructura estatal",⁽²⁾ para usar de la misma expresión que el maestro Miguel Acosta Romero, es primordial precisar su concepto, no sin antes dejar constancia de que frente a la dificultad de elaborar una definición única y completa que subsuma tanto su acepción jurídica, política, psicológica, integral, etcétera, seguimos muy de cerca la definición que de Administración Pública ha dado el ci-

(1) Reyes Heróles, Jesús. Boletín de Estudios Administrativos, núm. 10, Presidencia de la República, Coordinación General de estudios Administrativos, 1978. p. 14.

(2) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho Administrativo. 4 ed. México, Porrúa, 1981. p. 61.

tado maestro Acosta Romero; ella es la parte de los órganos del Estado que, dependiendo directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, realizan aquella actividad estatal no reservada a los poderes Legislativo o Judicial, mediante la acción propia, continua y permanente, acción que se encamina al interés público mediante una forma de organización jerarquizada e integrada por elementos personales, patrimoniales, una estructura jurídica y los procedimientos técnicos necesarios.

Estimo procedente, aún en forma breve, hacer una relación acerca de la evolución del concepto de Administración Pública y su influencia en nuestra administración.

De acuerdo con Henry Jacoby, la administración de los asuntos públicos "ha existido desde siempre, ahí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio".⁽³⁾ De tal suerte, que ya desde el antiguo Egipto se encontraban fuertes sectores de escribas jerarquizados por los sacerdotes; otro tanto ocurría con la célebre Babilonia. Tal afirmación encuentra su apoyo en el hecho de considerar, como actos de burocracia, la recaudación de impuestos y la elaboración de estadísticas. A ese respecto Carrillo Castro nos dice:

(3) Jacoby, Henry. La Burocratización del Mundo. México, siglo XXI, 1971. p. 11 - 12.

"Ya en la época de la quinta dinastía egipcia (2500 a 2350 a.C.), hallamos estos factores.

También en los Valles del Indo y del Ganges florecieron imperios regidos con ayuda de una administración cuya eficiencia puede aún apreciarse en las ruinas que han quedado de los sistemas de canales, las urbes y otros vestigios. El Imperio Romano también dependió, en gran medida, de un riguroso sistema de administración. La burocracia tradicional china ha merecido estudios especiales por parte de diversos expertos..."⁽⁴⁾

En el siglo XVIII hicieron su aparición, inicialmente en Francia y posteriormente en Prusia, los cameralistas, que no eran otra cosa que teóricos de la administración. A ellos se debe la incorporación a la terminología de conceptos tales como "plana mayor" -nacida y desarrollada en la esfera militar- y "jerarquía".

El Imperio Napoleónico, de suyo determinante en algunas ramas del Derecho, especialmente en el Civil, no fue la excepción en cuanto a la escuela francesa del Derecho Admi-

(4) Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México; base metodológica; antecedentes e institucionalización del proceso. 4 ed. México, Porrúa, 1980. p. 32 - 33.

nistrativo, influencia que aún perdura.

Wilson, en Estados Unidos, y el famoso sociólogo Max Weber, en Alemania, propiciaron los estudios en relación con las estructuras de gobierno, así como el análisis del enorme sistema político y social dentro del cual se encuentra la Administración Pública.

Posteriormente y hasta fechas muy recientes, se han realizado otra serie de estudios que han venido a enriquecer el material de estudio relativo a la Administración Pública, tales como: conducta y psicología social, planificación y control de proyectos, teoría de decisiones, computación etcétera.

La Administración Pública mexicana, nos dice el maestro Carrillo Castro:

"ha ido absorbiendo a lo largo de su historia, de una manera gradual y no siempre homogénea, estos aportes. Algunas entidades públicas, sobre todo las relativamente más nuevas y de mayores recursos, han podido incorporar y utilizar progresivamente los principios de la planificación, las nociones del control y evaluación de proyectos, las técnicas derivadas de la administración científica, las de la computación y los criterios del llamado "desarrollo organizacional". A últi-

mas fechas, y a medida en que se toma conciencia de la complejidad actual del aparato administrativo del sector público, se ha empezado a hacer uso del concepto de agrupaciones sectoriales, así como del enfoque de sistemas..." (5)

2. Administración Pública y Derecho Administrativo.

Es menester, previamente al desarrollo sobre el tema de la Administración Pública y el Derecho Administrativo, apuntar las siguientes consideraciones:

a) Etimológicamente, "administrar" proviene del vocablo latino administro, de ad igual a la preposición "a" y minis-
tro que significa servir.

b) Hay autores, como Adolfo Merkl, para quienes la administración es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos; por otra parte, Leonard D. White afirma que:

"hasta donde llega la memoria humana, el arte de la administración ha sido de las posesiones esenciales del hombre. la construcción de las pirámi-

(5) *Ibid.*, p. 34.

des fue una proeza administrativa de primer orden tanto como una realización técnica notable. La administración de los negocios del Imperio Romano, con los medios de que entonces se disponía, fue una gigantesca tarea bien ejecutada durante siglos. Organizar el Estado nacional sobre el feudalismo de la Edad Media y crear ejércitos disciplinados, de muchedumbres indisciplinadas, de caballeros cubiertos con armaduras, fueron hazañas administrativas tanto como políticas, a pesar de las grandes diferencias, en cultura y tecnología. El proceso de la administración, a través de los siglos, fue intrínsecamente el mismo que ahora hace posible grandes empresas de negocios, sistemas continentales de gobierno y los comienzos de un orden universal".⁽⁶⁾

c) No obstante su importancia, no es sino hasta el siglo pasado cuando se inician los estudios sobre Administración Pública.

d) Sólo en el tránsito del liberalismo económico y su "Estado gendarme" al Estado promotor y gestor del bien común, es cuando se da a la actividad administrativa su verdadera

(6) White D., Leonard. Citado por Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno. México, Porrúa, 1975. p. 363.

importancia. A este respecto el maestro Ríos Elizondo nos dice lo siguiente:

"Los escritores del primer cuarto de ese siglo (XIX), iniciaron una corriente especulativa sobre la necesidad de que el Estado tuviera una participación más activa en la solución de los problemas económicos hasta entonces en manos del sector privado, y que se venían desatendiendo en forma alarmante, a pesar de la experiencia acumulada desde los sucesos de la Revolución francesa, que no obstante sus raíces burguesas había formado una conciencia social en abierta oposición a los injustos sistemas del ancien régime. Esto significaba el abandono de la protección gubernamental a los privilegios de unos cuantos detentadores de la riqueza, para, contrariamente, pasar a proteger los intereses de las mayorías, sin limitación alguna. Como consecuencia de todo ello, siguió un intervencionismo del Estado regulado por el Derecho Administrativo, pues se trata de una actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa...." (7)

(7) Ibid., p. 364.

e) Federico Winslow Taylor proclama la necesidad de estudiar la administración, al igual que todos los fenómenos universales, mediante la aplicación de métodos racionales para encontrar los principios que la rigen así como establecer sus normas y lograr mayor eficiencia y eficacia en su aplicación, lo anterior como remedio a la ineficiencia y la ineficacia denotadas en prácticas administrativas de esa época.

f) Con la máxima de que la empresa por antonomasia es el Estado, Neri Fayol propugna que diversos principios comunes a las empresas, principalmente los de organización, deben ser trasladados al Estado. Merkl, en la brevedad de lo bueno afirma: "El Estado policía es un Estado sin derecho administrativo; el Estado de derecho, lo es con Derecho Administrativo".

g) A Lorenz von Stein corresponde el honor de haber iniciado y sustentado en sus bases la enseñanza de principios básicos de Derecho Administrativo, en la Universidad de Viena; a él se debe también, nos dice Ríos Elizondo, la tesis de que la administración constituye la actuación práctica de la idea fundamental del Estado.

h) El notable tratadista y fundador de la escuela italiana de Derecho Público, Vittorio Emanuele Orlando, proclama que al lado del Derecho Administrativo se encuentra una "cien-

cia administrativa" autónoma, y precisa la necesidad de delimitar el campo de acción de ambos.

i) Es criterio generalizado aceptar que, en nuestros días, predomina el interés por el Derecho Administrativo por encima de la ciencia de la Administración Pública. Lo anterior se fundamenta en que, "los administrativistas, cuando se acercan al estudio de la administración dentro de su carácter jurídico, albergan en su pecho dos almas, según la expresión goethiana, una de juristas y otra inevitablemente de estudiosos no juristas de la administración pública".⁽⁸⁾

3. Distinción del acto administrativo, legislativo y jurisdiccional.

Es evidente que el Estado moderno presenta una estructura cada vez más amplia y, por ende, reclama una mayor actividad del mismo. La propia teleología del Estado hace indispensable una maquinaria estatal, si se me permite la expresión, eficaz, ágil y moderna, siempre con base en los principios y lineamientos que la Constitución determine así como las leyes especiales que de ella se desprenden. Es e-

(8) Benvenuti, Feliciano. La ciencia de la administración. Citado por Ríos Elizondo, Roberto. Op. cit., p. 369.

vidente, también, que el Estado implica por esencia, poder, "el mando supremo sobre la colectividad", para emplear la expresión del maestro Ríos Elizondo que a este respecto nos dice:

"De aquí que la doctrina haya distinguido tradicionalmente entre función legislativa y función ejecutiva-administrativa y judicial sin importar, como expresa Aristóteles....., que las mismas personas pueden sentarse en el Senado, en el Gobierno y en el Tribunal, toda vez que ésta diferenciación se apoya en la naturaleza de la acción estatal y no en la persona o personas que ejercen la función, es decir, en un criterio conceptual o material, no en uno subjetivo o formal.

Sin embargo, razones fundamentalmente políticas modificaron ese criterio y aceptaron la teoría de Montesquieu, consistente en separar, no independizar, los poderes que derivan del ejercicio de las tres funciones estatales, a fin de evitar que degeneren en absolutismos o en tiranía, cuando el poder lo realiza una sola persona, pues la experiencia demuestra que los hombres investidos de cierto poder abusan de él; sólo que el ge-

nial pensador francés no tomaba en consideración, obviamente, el poder abstracto de la persona moral, el Estado, en sí, y se refería con gran realismo a los órganos estatales o sean las personas físicas que detentan ese poder en calidad de funcionarios y, por lo mismo, sujetos a las debilidades y vicios humanos..."⁽⁹⁾

Para distinguir los actos administrativos de los legislativos y jurisdiccionales, se utilizan dos métodos: el formal y el material o esencial. El primero consiste en atribuir al acto la misma naturaleza del órgano de donde emana, independientemente de su contenido o datos básicos (también se le llama subjetivo u orgánico); conforme dicho método, son legislativos todos los que llevan a cabo el Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras; jurisdiccionales los que emanan del Poder Judicial y administrativos todos los producidos por un órgano de la administración.

Por su parte, el método material o esencial, inspirándose en el principio de que a cada Poder corresponde una función y a cada función una clase específica de actos, distingue estos últimos de acuerdo con las notas esenciales de cada uno de ellos.

(9) Ibid., p. 301.

Es evidente que en la actualidad el Estado, al igual que los poderes que lo integran, realiza funciones que ni doctrinaria ni legalmente le están reservados. Así, Acosta Romero cita en apoyo de lo anterior los siguientes ejemplos:

"El Poder Legislativo no se restringe únicamente a dictar leyes, sino que puede constituirse en Gran Jurado (función judicial), colabora con el Presidente de la República en la designación de los Ministros de los Tribunales Superior y Fiscal de la Federación, aplica su presupuesto, escucha el informe anual del Presidente, designa a sus funcionarios y empleados, actos que son muy distintos del dictar leyes.

El Poder Judicial administra su presupuesto, designa jueces y personal inferior, establece jurisprudencia, dicta reglamentos (internos), impone sanciones disciplinarias a su personal, funciones todas ellas que son diversas al dictado de sentencias.

El Poder Ejecutivo tiene función legislativa a través de la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, de la Constitución y de la iniciativa de leyes, artículo 71, del mismo orde-

namiento; dicta sentencias por conducto de los tribunales administrativos o de la administración, realiza además, toda serie de actos de gestión administrativa ya señalados.

De estos resulta que, en realidad, los Poderes ya no se limitan a realizar una determinada clase de actos, conforme a un marco doctrinario, sino que se coordinan para llevar a cabo las tareas comunes al Estado." (10)

Por nuestra parte, estimamos que el hecho de que los Poderes Legislativo y Ejecutivo lleven a cabo actos jurisdiccionales, y que los Poderes Legislativo y Judicial realicen actos de naturaleza administrativa así como los Poderes Administrativo y Judicial formulen actos legislativos con base en nuestra Carta Magna, es en razón del dinamismo del Estado moderno y de la creciente complejidad de sus funciones.

Señalaremos a continuación algunos de los aspectos distintivos de los actos legislativo, jurisdiccional y administrativo.

(10) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 348-349.

Acto Legislativo.- Mediante él, se lleva a cabo la actividad creadora del derecho objetivo; corresponde llevarla a cabo, de acuerdo con lo que dispone nuestra Constitución Política en sus artículos 71 y 72, al Presidente de la República, a los diputados y senadores, y a las legislaturas de los Estados.

Como se observa, el acto legislativo no corresponde exclusivamene al Poder Legislativo, sino que nuestra Carta Magna faculta al Ejecutivo a expedir normas jurídicas, esto es,

"reglamentos de las leyes expedidas por el Poder Legislativo y reglamentos de policía u ordenanzas que, por no vincularse directamente con una ley en cuanto que no la desarrolla, complementan o ejecutan, reciben el calificativo de autónomos, en el concepto de que en esta facultad reglamentaria no participa en modo alguno dicho Poder Legislativo ni, mucho menos, claro está, el Poder Jurisdiccional". (11)

No obstante lo anterior, doctrina y derecho positivo

(11) Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobiernó. Op. cit., p. 313.

admiten que el Ejecutivo expida también ordenamientos jurídicos, tales como los decretos-leyes, siempre y cuando dicha facultad se establezca en la Constitución, que el Poder Legislativo ratifique dichas leyes y que exista el llamado "estado de necesidad" que justifique la excepción, fundada en los artículos 29 y 131 constitucionales.

En relación con su aspecto material, es distintivo del acto legislativo ser general y abstracto, de aplicación para todos; de tal suerte que la igualdad que presupone se funde asimismo en su impersonalidad y generalidad.

Acto jurisdiccional. Si bien el Estado para cumplir con sus objetivos principales crea el Derecho, necesita hacerlo cumplir. Al crearlo realiza una función legislativa; al hacerlo observar, lleva a cabo una función ejecutiva donde a su vez se realizan dos funciones: la administrativa y la jurisdiccional.

Respecto del acto jurisdiccional nos dice el ilustre maestro don Eduardo Pallares:

"Se han formulado muchas doctrinas relativas a la naturaleza jurídica del acto jurisdiccional, de tal manera que después de leer a los diversos autores que las exponen, se produce en la mente del

lector una gran confusión sobre dicho tema. Casi todos los procesalistas formulan la suya, por lo cual sería imposible hacer una exposición completa de las mismas.

El problema consiste en distinguir el acto jurisdiccional del acto administrativo, enunciando de aquél las notas esenciales que sustancialmente lo diferencian del segundo.

Antes de meter al lector en ese confuso laberinto de doctrinas y opiniones, creo conveniente referirme a la definición que los jurisconsultos clásicos formulaban de la jurisdicción o sea de la potestad pública de efectuar actos jurisdiccionales. Decían que consiste en la potestad de aplicar las leyes en los asuntos civiles y penales, o más brevemente en la de administrar justicia. No profundizaban en el problema mencionado al que en cierto modo, ni siquiera lo percibían.

Pedro Lampue formula un criterio básico para conocer el acto jurisdiccional y dice que puede definirse "por su contenido y objeto", en cuanto consiste en una discusión que recae sobre derechos, o bien por su fin, en cuanto a la gente que lo realiza persigue cierta meta, que sería la

conservación del orden jurídico, o también por su estructura en cuanto el acto ofrece en su consistencia intrínseca un carácter doble y compuesto que le es propio...

También se opina que la administración es una función actuante, que tendería a realizar las metas correspondientes a los intereses del Estado: de conservación, de poder, de prosperidad o de cultura. Por el contrario, la función jurisdiccional no tendería a satisfacer tales intereses, sino únicamente a asegurar la protección del orden jurídico legal..."⁽¹²⁾

Si bien es cierto que los fines del Estado se realizan por medio de la función administrativa y de la judicial, no son iguales, si bien ambas son ejecutantes del Legislativo. Estudiosos de la materia están de acuerdo en que la diferencia sustancial entre ambos es que el acto jurisdiccional tiene por misión esencial impartir justicia, aplicando el derecho a una situación individual, en tanto que el administrativo está pensado para fines puramente de administración, tales como la actividad tributaria, la prestación de servicios, etcétera.

(12) Pallares, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. 4 ed. México, Porrúa 1963. p. 50.

Acto administrativo. El maestro Acosta Romero define al acto administrativo en los siguientes términos: "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, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (13)

Es criterio unánime que el fin del acto administrativo es obtener el interés general o bien común; la obtención por parte del titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o bien personales, da cauce a la teoría denominada "desviación de poder" que, planteada ante los tribunales administrativos, produce la anulación del o de los actos.

El otro elemento primordial del acto administrativo es el motivo, que no es otra cosa que el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que anteceden al acto administrativo.

Para determinar de una manera mas precisa los elementos del acto administrativo, citaremos al maestro Serra Rojas que nos dice:

(13) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 356 - 357.

"La doctrina administrativa clasifica a los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales.

1. Los elementos subjetivos son los siguientes:

El sujeto u órgano de la administración competente para producir el acto. El acto administrativo es un acto jurídico realizado por un sujeto, autoridad u órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia o en casos excepcionales por una persona que ha recibido una prerrogativa del poder público.

Comprende, por consiguiente a la administración pública los órganos, la competencia y la investidura legítima del titular del órgano.

2. Los elementos objetivos comprenden:

a) El objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto, como el nombramiento de un funcionario, el otorgamiento de una concesión o una declaración de expropiación.

b) El motivo que es el antecedente que precede al acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que muevan a realizar el acto. En nuestro Derecho Constitucional, artículo 14, es una exi-

gencia ineludible. En otras legislaciones se omite.

c) El fin es el propósito de interés público contenido en la ley. Martín Mateo lo llama "el para qué" del acto administrativo.

d) De acuerdo con un sector importante de la doctrina, opinamos que la doctrina de la causa no tiene razón de ser en nuestro Derecho Administrativo.

3. Los elementos formales o expresión externa del acto, que se integra con la Declaración y la Notificación".⁽¹⁴⁾

La teoría admite respecto de los actos administrativos otras modalidades que no son ni elementos ni requisitos del acto administrativo; no obstante le son exclusivos; el mérito, su crítica y la oportunidad.

El mérito, de acuerdo con el maestro Serra Rojas, es la finalidad o elemento teleológico, el fin último, el resultado que la administración obtiene útil y convenientemente para el interés general. La crítica es el juicio a que la labor de la administración pública es sometida por parte de los gobernados. La oportunidad, según lo refiere

(14) Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. 8 ed. México, Porrúa, 1977. V. 1. p. 244.

Acosta Romero,

"es una situación de hecho, en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a satisfacer... La oportunidad del acto se aprecia generalmente después de su realización y desde luego, no es elemento ni modalidad del mismo. En este sentido entendemos que los actos administrativos deben ser oportunos, lo cual, en nuestro concepto, no equivale a que sean meritorios..."⁽¹⁵⁾

Requerimientos constitucionales del acto administrativo. El acto administrativo tiene en el artículo 16 constitucional el marco legal que le da vida. De tal suerte que todo acto administrativo debe:

1. Ser emanado por autoridad con facultades para emitirlo.
2. Estar, o por mejor decirlo, constar por escrito, determinando las características del acto, su motivación así como su fundamentación y suscrito por funcionario competente.
3. Hacer referencia a los preceptos legales que la autoridad invoque como base por la cual le permite emitir el acto de que se trate.
4. Señalar todas las circunstancias de hecho y de derecho,

(15) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit. p. 368.

inmediatas anteriores al acto administrativo que lo produjeron, esto es, su motivación.

Estimamos que con lo antes expuesto, se han indicado las principales notas distintivas entre los actos administrativo, legislativo y jurisdiccional.

4. El acto de gobierno.

Toda vez que es necesario señalar las diferencias entre "acto político" y "acto de gobierno", estimamos necesario acudir a su connotación gramatical. Martín Alonso define el vocablo "gobierno", en los siguientes términos: "acción de gobernar o gobernarse. Modo de regir una nación o provincia. Conjunto de los ministros de un Estado. Empleo de gobernador. Jurisdicción del Gobernador. Edificio en que tiene su despacho".⁽¹⁶⁾

Por su parte, el jurista argentino Manuel Ossorio, siguiendo la definición anterior agrega:

"De todas las acepciones únicamente las dos primeras ofrecen interés para el Derecho Político, aún cuando por la inevitable simplicidad de sus

(16) Alonso, Martín. Diccionario del español moderno. 5 ed. Madrid, 1975. p. 528.

definiciones, no dan clara idea del contenido de las instituciones; entre otras razones, porque la palabra gobierno ni siquiera tiene, dentro de dicha disciplina, un mismo significado ni igual alcance en todos los países ni en todos los regímenes. Así, en Europa, como en los sistemas llamados parlamentarios o de gabinete, sean republicanos o monárquicos, se considera que gobierno es el Poder Ejecutivo, con exclusión, de los Poderes Legislativo, Judicial y Moderador; por lo cual al Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros se le denomina jefe del gobierno; mientras que en los países americanos, de sistema presidencialista, el gobierno está integrado por los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las definiciones que en doctrina se han dado de lo que es gobierno han sido muchas y muy variadas. Para Fiske "es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo", que es sostenido por éste y que se mantiene con vida mediante los impuestos.

Posada aborda con la claridad y el profundo conocimiento que le caracterizan, señalando que el gobierno es cosa distinta del Estado, ya que

se considera a aquél en su función de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma, si se le define como un conjunto de órganos. El gobierno, afirma, es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Esas dos acepciones, funcional y estructural, debidamente compenetradas, proporcionan la idea de lo que significa gobierno.

Ahora bien, contemplando el asunto desde un punto de vista jurídico, es evidente que un gobierno puede ser considerado como tal cuando tiene un origen legal, o sea cuando está designado y actúa conforme a la Constitución y a las leyes; en cuyo caso, y precisamente por eso, es llamado de jure. Apartándose por su nacimiento de la legalidad constitucional, será un gobierno de facto, de hecho y no de derecho. El primero ejerce la autoridad; el segundo la detenta o usurpa, y sólo puede mantenerse en el poder apoyado por la fuerza y actuando dictatorial o tiránicamente". (17)

Por su parte "el acto político", generado históricamente en la sentencia dictada por el Consejo de Estado Francés,

(17) Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, Políticas y sociales. Buenos Aires, Edit. Heliasta, 1974. p. 336 - 337.

El 1o. de mayo de 1822, se considera en nuestro país, como aquél que entraña,

"o bien la integración o elección de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas o de los Municipios, o de las relaciones entre ellos; por ejemplo, la elección de diputados y senadores, Presidente de la República y Ayuntamientos; el nombramiento de Ministros de la Corte y Secretarios de Estado; el informe anual que rinde el jefe de Estado al Congreso de la Unión, etcétera, es decir, también los actos de relación entre los Poderes de la Unión, o entre éstos y los Estados y Municipios".⁽¹⁸⁾

Son, pues, actos que se diferencian de los actos propiamente administrativos e incluso se han dicho de ellos, tal como lo hizo Francisco Murillo, en su artículo titulado "Administración Política" publicado en la Revista de Administración Pública, que se origina "en un puro azar de matiz técnico procesal".

(18) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 354.

5. El acto político y el acto de gobierno.

Compartimos la tesis de que dichos actos no son sinónimos, por lo expresado en el subtítulo anterior. No obstante, maestros ilustres de reconocido prestigio doctrinario, como el maestro Gabino Fraga, sostienen lo contrario.

Siendo realmente numerosa la aportación doctrinaria a este respecto, y sin poder por nuestra parte agregar nada nuevo ni más valioso, estimamos innecesario repetir los conceptos vertidos por juristas de la talla de Biscaretti, Kelsen, Jeze, Serra Rojas, etcétera, y sólo agregaremos que para el maestro Fraga la caracterización de acto político radica, desde el punto de vista formal, en que es emitido por un órgano político, esto es, el Poder Ejecutivo, y que se caracteriza también porque por medio de él "se afecta un derecho político de los ciudadanos". Sólo cabría aclarar que la actividad política, en estricto rigor, la llevan a cabo los órganos del Estado y aún los ciudadanos a través de los distintos partidos políticos, bien para conservar el poder estatal o bien para alcanzarlo. Concluimos, por tanto, que el elemento formal no es del todo útil para la determinación del acto "político", "de gobierno" o "administrativo", en los diversos actos que la Administración Pública lleva a cabo. Diferenciándose uno de otro en que: el acto político procede de un ente que actúa en función de órgano políu

tico; el acto de gobierno emana de una función propiamente gubernamental y el acto administrativo va encaminado a la satisfacción de una necesidad del gobernado.

CAPITULO II

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

No puede negarse, dado que es una realidad frente a nosotros, que la Administración Pública en México, como en el resto de los países, se expande cada vez más. Es evidente también que a medida que el Estado multiplica sus actividades, ello provoca una más grande Administración Pública. Podemos afirmar que su crecimiento corre paralelo a los avances de la ciencia y de la técnica, y no podría ser de otro modo, toda vez que para nosotros la Administración Pública es el marco estructural de la actividad gubernamental. Ahora bien, para que se puedan llevar a cabo con eficacia los cometidos que le son propios, de manera rápida y adecuada, requiere necesariamente de una organización que dé respuesta a las exigencias de los gobernados.

Los especialistas en la materia están de acuerdo en que son cuatro las formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las sociedades mercantiles y empresas del Estado.

Debe no obstante, tomarse muy en cuenta lo que respecto a lo anterior señala el maestro Acosta Romero, quien nos dice que "la realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una preci-

si3n absoluta ni una definici3n clara entre ellas; y a3n la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es m3s, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administraci3n y corresponde al Derecho proporcionar el marco jur3dico para ellos..."⁽¹⁹⁾

Lo anterior nos da base para no definir lo que especialistas en ello no lo han hecho y menos a3n poder aportar algo al respecto. El citado maestro define la organizaci3n administrativa como la forma o modo en que las diversas unidades administrativas que dependen del Poder ejecutivo, directa o indirectamente o bien a trav3s de relaciones de jerarqu3a, se estructuran y ordenan con el objeto de lograr una unidad de acci3n, direcci3n y ejecuci3n, en la actividad que le es propia a la Administraci3n P3blica, tendente a realizar los fines del Estado.

1. Organo del Estado.

Se le define como el conjunto de elementos materiales o personales que, teniendo una estructura jur3dica y competencia leg3tima, realizan una determinada actividad del Estado. Ejemplos de 3rganos del Estado son la C3mara de

(19) Acosta Romero, Miguel. Teor3a general del derecho administrativo. Op. cit., p. 67.

Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etcétera.

2. Órgano de la Administración Pública.

En cambio, el Órgano de la Administración Pública o unidad administrativa se le define como

"el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etcétera. Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o una sección de la misma..." (20)

Desde tres puntos de vista puede ser considerada la

(20) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 68.

Administración Pública, a saber:

Federal.- Se integra con: Presidencia y Presidente de la República; Secretarios de Estado y Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos y Jefes de Departamento; Gobierno del Distrito Federal; Procuraduría General de la República y Procurador; Organismos Descentralizados; Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado; y Fideicomisos Públicos.

Local.- Gobernador; Secretario General de Gobierno; Oficial Mayor; Tesorero; Procurador de Justicia y Ministerio Público Local; Organismos Desconcentrados; Organismos Descentralizados; Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado Locales; y Fideicomisos Públicos.

Municipal.- Ayuntamiento; Presidente Municipal; Síndicos y Regidores por materia; Tesorería Municipal; Organismos Descentralizados, Empresas Municipales y Fideicomisos Públicos Municipales.

Cabe señalar que respecto a la clasificación entre Organismos Descentralizados y Organismos Desconcentrados, la propia doctrina ni los legisladores los han precisado con exactitud. Se dice que al hablar de Organismos Desconcentrados, nos estamos refiriendo a unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. (Comisión Nacional Bancaria -que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público-, Lo-

tería Nacional -que depende de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, etcétera).

En cambio hay descentralización, o por mejor decirlo, son Organismos Descentralizados, aquéllos que adoptan una forma de organización legal, para desarrollar actividades propias del Estado, o bien que en un momento dado son de interés general. Dichos organismos tienen una personalidad jurídica, un patrimonio propio así como un régimen jurídico también propio. Algunos autores, como el maestro Acosta Romero, estiman que los organismos descentralizados llevan a cabo una actividad político-administrativa y ese mismo carácter lo tienen sus titulares.

3. Reglas comunes a las unidades de la Administración Pública Federal.

Cabe aclarar que en razón de que nuestra tesis se refiere al transporte urbano, las reglas comunes a las que nos referiremos son las relativas a la Administración Pública centralizada Federal, que se integra con las siguientes unidades, aparte del C. Presidente de la República: Secretarías de Estado, Departamentos de Estado, Gobierno del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

Es lógico y natural que siendo la Administración Pública un todo, éste debe funcionar en forma armoniosa y sistematizada. Para ello es necesario observar las siguientes reglas.

A. Las distintas unidades, tienen igual rango entre sí, sin tener preeminencia de ninguna especie.

B. Están facultadas para formular los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos, en asuntos que les competan, que emita el Presidente de la República.

C. Al frente de las mismas estará su titular, auxiliado por funcionarios y empleados que la ley en cada caso les indique.

D. A dichos titulares corresponde el trámite de los asuntos que por ley les competan, pudiendo delegar aquéllas funciones que por ley no estén reservadas para ejercicio exclusivo del titular.

E. Las dependencias del Ejecutivo podrán tener órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados.

F. El reglamento interior de cada dependencia indicará el régimen de suplencias.

G. Es obligación de las dependencias, expedir manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, que deberán publicarse en el Diario Oficial.

H. Deberán todas las dependencias, establecer los servicios de apoyo administrativos que sean necesarios, así como en materia de programación, planeación, recursos humanos, etcétera.

I. Deberán proporcionar informes, datos o cooperación técnica a cualquiera otra dependencia que los solicite.

4. Ambito creciente de la Administración Pública.

"Sin duda alguna, es cierto que todos nos encontramos vitalmente afectados por la forma de gobierno bajo la cual vivimos y morimos. Porque en el mundo moderno el Estado influye hasta en lo más íntimo de nuestras vidas privadas..."⁽²¹⁾

Qué verdad asiste a lo antes transcrito. La Administración Pública en México, como en la mayor parte de los países, a medida que las atribuciones del Estado han aumentado, su aparato administrativo ha crecido. Desde el llamado "Estado-gendarme" hasta el pujante Estado moderno, han sido numerosísimas las complejidades que el Estado contempla.

Iniciado el presente siglo, se empezó a configurar un

(21) Crossman, R.H.S. Biografía del estado moderno. 2 ed. México, Fondo de cultura Económica, 1941.

Estado al que los teóricos han llamado de "servicio o de bienestar", "caracterizado por la posibilidad de intervenir más directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad..."(22)

A dicho Estado, toda vez que podía intervenir directamente tanto en la producción como en la prestación de servicios, le era dado además de producirlos, comercializar directamente ciertos productos, garantizando una justa intermediación y redistribución de la riqueza, se aseguraba también el consumo obligatorio de ciertos bienes y servicios, lo que le permitía regular la economía y le permitía, por último redistribuir la riqueza material y cultural globalmente, propiciando el desarrollo económico y social.

Un último tipo de Estado, creado en la teoría jurídica sin existir todavía en parte alguna, es el llamado "Estado planificador integral", el cual estaría facultado para dirigir integralmente la economía y la sociedad, lo que le permitiría también globalmente, administrar y planificar en todos sus aspectos a la sociedad.

(22) Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México; base metodológica; antecedentes e institucionalización del proceso. Op. cit., p. 37.

No obstante que en la actualidad es imposible encontrar Estados de "tipo puro", es incuestionable que el Estado mexicano, como todo Estado moderno, ha multiplicado sus atribuciones; las que tradicionalmente le estaban asignadas han dado paso a otras que la vida nacional reclama. Ahí donde los particulares no pueden o no quieren trabajar por el bien común, el Estado está presente. Nuestro tema central -el transporte urbano- es prueba clara de la necesidad de la intervención estatal; servicio tan vital como el que se trata, requiere de un enorme esfuerzo económico y de todo un sistema administrativo para prestar un mejor servicio de transporte. El ciudadano no sólo transporta su persona; lleva consigo también sus sueños, sus proyectos. Para muchos de los que día con día utilizan el transporte, el moderno autobús es el gabinete del mejor de los psicoanalistas. Este servicio es, en cierto modo, un termómetro de aciertos o fallas de la propia Administración Pública, de ahí su importancia.

El ámbito creciente de la Administración Pública pone a prueba la solidez de nuestro sistema político, su capacidad para servir con eficacia a un pueblo también creciente y ávido de servicios. Se justifica tal crecimiento en razón de que el Estado moderno no se puede quedar atrás del desarrollo natural de las sociedades y, sobre todo, por la

función rectora del bien común que conlleva.

5. Problemática de la Administración Pública actual.

Primordialmente dicha problemática radica en el hecho de que el Estado moderno interviene cada vez más en jurisdicciones que antes no le eran propias y, tal como lo expresa el maestro Acosta Romero:

"Para hacer frente a esas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración las empresas públicas y el fideicomiso público, sector al que autores como James W. Landis, han denominado un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

Es así, como la Administración Pública mo-

derna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para relizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la Administración Pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y, sobre todo, regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos, que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano, la burocracia..." (23)

Por nuestra parte, consideramos que otra de las formas como la Administración Pública se enfrenta a la actual problemática es reclasificando las funciones o, más bien

(23) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 62.

dicho, las atribuciones de algunas Secretarías de Estado a las que incluso se ha dado nueva denominación. Respecto al elemento humano, la burocracia, el Estado mexicano se ha propuesto cambiar el concepto heredado tiempo atrás de que ella es el sector parásito de la sociedad. Obviamente el Estado no puede ser el responsable director del trabajo individual de sus servidores, pero sí ha puesto el mejor de sus empeños no sólo en darles numerosos servicios de índole social -prestaciones realmente valiosas que, cabe subrayarlo, en ningún otro país se otorgan-, sino también en capacitarlos adecuadamente para lograr su superación personal y profesional que redundará, al mismo tiempo, en un mejor servicio al pueblo de México.

CAPITULO III

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1. Antecedentes.

Los distritos federales son propios de aquellos Estados sustentados en un régimen federal. Correspondió al Distrito de Columbia, en los Estados Unidos de América, ser el primero en la historia en el año de 1787.

En América Latina, Brasil en 1967 y Argentina en 1957 cuentan con un Distrito Federal. Si bien la ciudad de México fue fundada el 18 de junio de 1325, el Distrito Federal, como entidad federativa, es creado el 20 de noviembre de 1824 de acuerdo con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución de ese mismo año, que facultaba al Congreso para elegir un lugar que sirviera de asiento a los supremos poderes de la Federación. La Carta Magna de 1836 suprime al Distrito Federal y determina que la ciudad de México pase a formar parte del Departamento de México. Tiempo después se restaura la Constitución de 1824 y vuelve a existir el Distrito Federal.

Nuestra Constitución Política vigente otorga en su artículo 73, fracción VI, facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y determinó las bases de organización; se le menciona en di-

cha Constitución, en los artículos 42, 43, 44, 45 y 73, fracción VI.

La primera Ley Orgánica del Distrito Federal fue la del 31 de diciembre de 1928, abrogada por la del mismo día y mes del año 1941, que fue también abrogada por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970, la cual ha sufrido diversas reformas.

Es el Distrito Federal, una entidad federativa de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 constitucionales, toda vez que tiene: territorio, población, orden jurídico y gobierno. Este último se constituye por tres poderes, a saber: el Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República y que lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Legislativo, integrado por el Congreso de la Unión, y el Judicial que se integra con el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal.

Cabe aclarar que la Administración Pública del Distrito Federal en todos sus ramos, la ejerce el Presidente de la República por conducto del Departamento del Distrito Federal y los órganos que dependen del mismo, así lo confirma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1978 en su artículo quinto que se refiere a unidades administrativas y de gobierno del Departamento del Distrito Fe-

deral, así como de órganos Administrativos Centrales.

2. Personalidad jurídica del Distrito Federal.

Cuestión sumamente interesante es la relativa a la personalidad jurídica del Distrito Federal, tanto más cuanto que ni en la doctrina, práctica administrativa y lo que es peor, ni en la legislación, hay acuerdo al respecto.

El maestro Acosta Romero, está en favor de la tesis de que el Distrito Federal sí tiene personalidad jurídica propia. Basa su afirmación en los siguientes argumentos:

"Desde nuestro punto de vista sí se trata de una entidad federativa, el Distrito Federal, como tal, debe tener personalidad jurídica propia, ya que tiene territorio, población, poderes que ejercen su gobierno, y un orden jurídico que regula a éste. En este orden de ideas, podría decirse que confirma este criterio, el que el Distrito Federal tenga un régimen patrimonial, presupuestario y financiero, también independiente de la Federación. En este sentido se orienta una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el dos de enero de 1965, en el

Amparo 3675, legible en el Tomo 101, página 9, del Semanario Judicial de la Federación que dice:

El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación.

Si únicamente se considerara al Departamento del Distrito Federal, como una unidad administrativa centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tendría personalidad jurídica porque sus actos serían los de una dependencia del Poder Ejecutivo y por lo tanto se consideraría que no tiene autonomía política, ni administrativa, según tesis sustentada también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la competencia número 30/954, fallada el 9 de febrero de 1955 por el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria de 29 de octubre de 1951, dictada en la revisión número 5681/950 al Amparo promovido por Miguel Garcés, en contra de actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En este caso, los actos del Departamento del Distrito Federal,

serán actos del Poder Ejecutivo Federal...."(24)

Hay otros autores que sin negar que el Distrito Federal tenga personalidad jurídica propia, sino "todo lo contrario", abundan en las tesis que opinan en contra. el caso del Distrito Federal, nos dice Ochoa Campos,

"tampoco es el mismo que el de los municipios que por el artículo 115 constitucional, fracción III, están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Departamento del Distrito Federal, carece constitucionalmente de esa investidura y sólo puede ejercer sus atribuciones por delegación que al efecto le ha hecho el Presidente de la República... La Ley Orgánica tampoco reconoce expresamente personalidad jurídica propia al Departamento del Distrito Federal. Nosotros no sostenemos que no deba tenerla, todo lo contrario. Solamente afirmamos que constitucional y orgánicamente, no la tiene..."(25)

(24) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 148.

(25) Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. 2 ed. México, Porrúa, 1968. p. 362.

En apoyo de su tesis, el maestro Ochoa Campos señala el contenido de los artículos 86, 88 y 89 de la Ley Orgánica, que a la letra dicen:

Artículo 86.-"La enajenación y cambio de destino de bienes inmuebles por parte del Departamento del Distrito Federal, requerirá el acuerdo previo y por escrito del Presidente de la República para su validez".

Artículo 88.- "Los bienes del Departamento del Distrito Federal son también susceptibles de enajenación fuera de subasta pública, cuando así lo determinen expresamente las leyes o en aquellos casos en que, por razones de urgencia o por tratarse de bienes de poco valor, lo acordare así el Presidente de la República..

Artículo 89.- "En todo lo no previsto en los artículos del 81 al 88 de esta Ley, los bienes pertenecientes al Departamento del Distrito Federal, se regirán supletoriamente por las disposiciones de la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación".

Trata de demostrar el maestro Ochoa Campos que si la enajenación, cambio de destino, etcétera, de los bienes inmuebles del Departamento del Distrito Federal necesitan del acuerdo previo del Presidente de la República, tal hecho, en su concepto, hace recaer la propiedad de los mismos indirectamente en el Presidente de la República y no direc-

tamente en el Departamento, "pues uno de los atributos de la propiedad es el poder disponer libremente de ella. Podría decirse, con tal criterio, que el Departamento sólo tiene el carácter de simple depositario..." (26)

Por nuestra parte, y con todo el respeto que el maestro Ochoa Campos nos merece, consideramos inexacta su afirmación; valga para ello el siguiente ejemplo: Los bienes que integran un fideicomiso se consideran afectados al fin a que se destinan, no pudiendo por ello ejercitarse respecto de los mismos "los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, salvo los que expresamente se reserve al fideicomitente, los que para él deriven del fideicomiso mismo o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros..." (Artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito). No podemos afirmar que por las limitaciones, condiciones y los casos especiales que señala la propia ley de la materia, dichos bienes ya no están afectados al fin del fideicomiso.

Para nosotros el Distrito Federal es una entidad federativa y como tal cuenta con un sistema hacendario diferente al de la Federación; tiene su propia Ley de Hacien-

(26) Ibid., p. 363.

da así como su Presupuesto de Egresos y su Ley de Ingresos también propia. A mayor abundamiento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 44 expresa en su fracción I, lo siguiente: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, en los términos de su Ley Orgánica..."

Como se observa, dicha Ley da al Distrito Federal categoría de entidad y obviamente también de federal, concluyéndose que el Departamento del Distrito Federal es una autoridad federal, pero "cuya competencia se restringe a su ámbito territorial, pues, por otra parte, puede afirmarse que existen autoridades federales que tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la República".⁽²⁷⁾

Cabe subrayar, por último, que el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal determina que "el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídicas para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios". Como se observa, tal disposición aumenta la confusión e incluso el error, al otorgar personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal, siendo el Distrito

(27) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 149.

Federal, como entidad federativa que es, quien tiene personalidad jurídica propia, patrimonio propio; el Departamento del Distrito Federal es uno de los órganos de gobierno de dicha entidad federativa, a través del que ejerce sus derechos y cumple sus obligaciones.

3. Departamento del Distrito Federal; su calidad de órgano de la Administración Pública.

He aquí algunos antecedentes. En el año de 1929 el Departamento del Distrito Federal fue creado con el nombre de Departamento Central del Distrito Federal, denominación que conservó hasta el 3 de enero de 1945, fecha en la cual toma el nombre de Gobierno del Distrito Federal. En el año de 1947 vuelve a denominarse Departamento del Distrito Federal.

De conformidad con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1978, el Presidente de la República tiene a su cargo la Administración Pública o Poder Ejecutivo del Distrito Federal, que ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Cabe recordar que la Ley de Organización del Distrito de 1917, instituía en el Distrito Federal el Municipio Li-

bre y establecía que el gobierno de cada municipalidad estuviera a cargo de un Ayuntamiento integrado por miembros designados por elección popular directa. Al crearse el Departamento del Distrito Federal, la Ley Orgánica de 1928 suprimió el Municipio Libre así como los Ayuntamientos y otorga a los delegados la representación gubernamental en sus respectivas jurisdicciones, creando, como cuerpo auxiliar, a los subdelegados para las poblaciones que no son cabeceras, reemplazando así a los comisarios municipales.

Cabe señalar respecto de los delegados, que junto con los subdelegados equivalen a los antiguos prefectos y subprefectos,

"si bien con menor relevancia en su investidura, aunque con idénticos vicios en cuanto a que no son de elección popular y a que concentran las funciones en una sólo pesona, en vez de recaer en un cuerpo colegiado. Los delegados con la negación de la municipalidad a pesar de que en algunos casos, por propia iniciativa, se han convertido en promotores de la vida social. Sin embargo, nada puede quitarles su carácter de agentes gubernamentales en un sistema local esencialmente centralista.

Esta institución de los delegados, bastaría para hacer valedera la afirmación de que, en el Distrito Federal, subsisten las mismas condiciones que hicieron nefastas a las prefecturas políticas, contra las cuales la Revolución enderezó el postulado del Municipio Libre..." (28)

Hemos transcrito literalmente lo anterior, pretendiendo subrayar la crítica que tan capacitado maestro, endereza a los delegados políticos. Consideramos que señalar como "vicio" el hecho de que los mismos no sean electos popularmente y sí en cambio los designe el Jefe del Departamento del Distrito Federal cae en la exageración. Se podrá o no estar de acuerdo con que sean designados, pero de ninguna manera el nombramiento de los auxiliares del Jefe del Departamento del Distrito Federal, puede señalarse como "vicio".

Sin estar en contra del establecimiento del Municipio Libre en el Distrito Federal, cuestión que en su oportunidad dirá la última palabra el Congreso, no estimamos que las Delegaciones Políticas por su sólo existencia comprueben condiciones sociales, económicas y de toda índole, como las que dieron lugar a calificar de nefastas a las pre-

(28) Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Op. cit., p. 358.

fecturas políticas.

¿Cambiarían dichas situaciones, con sólo cambiar de denominación política? ¿El establecimiento del Municipio Libre, con un gobernador, cambiaría por sí dichas condiciones? Sin desconocer que el establecimiento del Municipio Libre en el Distrito Federal se acoge a requerimientos constitucionales, toda vez que en su calidad de entidad federativa tiene derecho a ello, somos de la opinión que si bien los delegados políticos son nombrados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y tienen el carácter de organismos auxiliares del mismo, para nosotros son cuerpos representativos con personalidad propia, entendiendo por tal una especial configuración de problemas, necesidades, elementos humanos, materiales, etcétera; incluso la individual personalidad de cada delegado integra un organismo , si bien auxiliar y dependiente del Departamento del Distrito Federal, con personalidad propia. Abundando en lo anterior, es innegable, por ejemplo, que la Delegación Cuauhtémoc tiene un perfil social muy diferente a cualquiera de las otras delegaciones; su problemática, los elementos con que cuenta para resolverla, los proyectos para ese mismo fin y, sobre todo, la propia personalidad de su titular -en nuestro concepto- dan una configuración propia y distinta a la que el Jefe del Departamento del Distrito Federal da a cada delegación política.

Por lo anterior, nos atrevemos a proponer una modificación a la definición que de "delegados políticos" hace el maestro Miguel Acosta Romero. Dice el citado maestro: "Los Delegados son funcionarios nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República y que encabezan la unidad desconcentrada conocida como Delegación del Distrito Federal".⁽²⁹⁾ A dicha definición agregaríamos nosotros: "...y que encabezan la unidad desconcentrada con personalidad propia, conocida como Delegación del Distrito Federal.

4. Atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, se agrupan en seis las atribuciones del mismo, a saber: en materia de gobierno, jurídica y administrativa, hacienda, obras y servicios, social y económica, y prestación de servicios públicos. Según el objetivo del presente trabajo, sólo nos ocuparemos de la relativa a la prestación de servicios públicos.

Corresponde al Departamento del Distrito Federal di-

(29) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit.

cha prestación. Define el maestro Acosta Romero al servicio público, en los siguientes términos:

"Se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público." (30)

Manuel Ossorio cita a Hauriou, para quien el servicio público debe ser prestado "de manera regular y continua, para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública". (31)

Como se observa hay similitud en ambas definiciones, estableciendo como requisito del servicio público que éste sea prestado en forma regular, continua, uniforme y permanente.

De esta manera veremos que la Ley Organica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 64 nos refiere: "es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito

(30) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 161.

(31) Ossorio Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Op. cit., p. 704.

Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público". (Art. 64 L.O. D.D.F.), y con base en los conceptos anteriores, el Departamento del Distrito Federal puede otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos a los particulares, cuando así lo considere conveniente. En tal caso se les deberá vigilar, reglamentarlas en su funcionamiento y fijar y modificar las tarifas correspondientes. Puede asimismo sancionar la concesión por incumplimiento parcial o total de los fines de la misma.

Con objeto de lo anterior, controlará el pago puntual de las obligaciones de carácter económico a cargo del concesionario. Deberá supervisar las obras a realizar por el concesionario; determinará el tiempo de dicha concesión. El costo de la prestación del servicio público será por cuenta del concesionario; los concesionarios están obligados a conservar en buenas condiciones las obras e instalaciones afectas al servicio público; la caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Departamento del Distrito Federal en cualquiera de los casos mencionados en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 1978, notificando personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de la misma.

El plazo de las concesiones podrá ser prorrogado por el Departamento del Distrito Federal.

La concesión es un acto administrativo mediante el cual la Administración Pública Federal otorga a particulares determinados derechos para la explotación de un servicio público, bajo un régimen de estricto derecho público.

Deberá contener los siguientes elementos.

- a) El Estado concedente.
- d) La empresa concesionaria
- c) Los usuarios, beneficiarios o consumidores.

5. Marco Jurídico del servicio público.

Podemos señalar, en primera línea, dentro de las disposiciones que contienen al servicio público los siguientes mandatos de la Constitución Política: artículo 3o., fracción VIII que expresa en la parte relativa: "...expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y...." Artículo 27, fracción VI.- "Los Estados, el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad

para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos..." Artículo 73, fracción XXV.- "...dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público..." Artículo 73, fracción XXIX.- "Para establecer contribuciones: 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación...". De igual manera se refieren al servicio público el artículo 123, apartado "A" en su fracción XXVIII; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 64; la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 452, fracción III y 925 que dada su importancia transcribimos literalmente: "Para los efectos de este Capítulo, se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de la poblaciones, los de gas, los sanitarios, los hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en éste último caso se afecte alguna rama completa del servicio".

Apuntamos que desde el punto de vista económico, el servicio público:

"Se identifica con una empresa creada o establecida con el objeto de prestarlo, cuya estructura jurídica puede ser a través de cualquiera de las formas de organización ya estudiadas; si lo prestan los particulares a través de concesión, generalmente lo hacen a través de sociedades mercantiles, principalmente anónimas..."(32)

(32) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Op. cit., p. 456.

CAPITULO IV

EMPRESA PUBLICA

La mayor parte de los tratadistas están de acuerdo en señalar a las compañías de las Indias Orientales como el más remoto antecedente de la empresa pública. Fueron creadas en el año de 1602 por el gobierno holandés, y tenían el monopolio del comercio de especias en las islas de Ternate, Timor, y las Molucas, principalmente.

Siguieron a dichas compañías, la Compañía Inglesa de Africa, la del Mar del Sur, la de Bahía de massachusetts, etcétera. Nota distintiva de tales empresas fue que la mayor parte del capital era suscrito por los Estados, en aquel entonces Holanda, Francia e Inglaterra, y cuenta habida de desarrollar el comercio reaizaban también una serie de actividades administrativas y "en algunas ocasiones hasta impartían justicia", al decir del maestro Acosta Romero.

Desde el inicio del presente siglo hasta fechas recientes, importantes compañías navieras, ferroviarias, aéreas, y demás son sólidas y prestigiosas empresas públicas.

En nuestro país, los antecedentes de la empresa pública se remotan al año de 1930 en que fueron creadas dos

instituciones con ese carácter: el Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, esta última en el año de 1837.

Antes de ocuparnos de la fundamentación de las empresas de Estado o públicas, consideramos indispensable hacerlo de su contraria: la empresa privada. Se ha escogido un autor que en dicha materia más que clásico, resulta un recalcitrante reaccionario exprofesamente elegido para confrontar pros y contras de ambas empresas.

La función de la empresa privada, nos dice Gustavo Narrina,

"consiste únicamente en satisfacer al consumidor de su demanda de diferentes productos y servicios. La empresa privada se desarrolla basada en el capital propio que aportan los socios, o en un capital que se obtiene mediante aportaciones de personas que han sabido ahorrar, o con crédito de instituciones bancarias o crediticias".⁽³³⁾

Como se observa, la función de la empresa privada pa-

(33) Narrina, Gustavo. Economía política. México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económica, 1962.p. 19 (Serie Temas Contemporáneos).

ra el citado autor se reduce a satisfacer la demanda del consumidor en diferentes productos y servicios. No asienta que toda empresa deba propugnar el bienestar social por elementales mandatos de humanidad y dignidad personal, sino que las empresas privadas son el producto de las personas "que han sabido ahorrar". No son entonces los grandes capitales, los grandes consorcios, los que dan origen a la empresa privada, sino "los ahorros" de personas hábiles en este renglón. Estimo que tal apreciación es válida, aunque también sería válido calificar de "empresa privada" a puestos callejeros, miscelaneas, etcétera, que posiblemente fueron producto de los ahorros de sus propietarios. Transcribimos a continuación, sin comentario alguno, lo que sigue diciendo en torno a la empresa privada, Gustavo Narrina:

"Los participantes en el proceso de la economía moderna, ya sea el empresario, el obrero o el capitalista, todos cumplen una misión social en la cual la sociedad premia con el éxito a quien mejor cumple, y castiga con el fracaso al inepto.

El sistema de libertad, de iniciativa privada, ha producido resultados tan evidentes como los obtenidos en los Estados Unidos y Canadá,

que constantemente tienen sobrantes agrícolas que distribuyen en todo el mundo. En cambio, ahí está el ejemplo del país líder comunista que después de cincuenta años de dictadura, no ha podido producir los suficientes alimentos para su pueblo.

Al sistema de la iniciativa privada también se le llama capitalismo, no obstante que este término ha sido tan desprestigiado por la política comunista, y aun otras personas de buena fe, que ya se le asocia con la voracidad y el desenfreno en la economía..."(34)

Ahora bien, por nuestra parte, podemos señalar que la empresa privada ofrece cuatro ventajas fundamentales en la estructura de su organización, que son las siguientes:

1. Al organizarse con las técnicas privadas, se obtienen mejores resultados, pues la eficiencia, eficacia y el rendimiento son mucho mayores.

2. Los funcionarios y empleados en una organización privada pueden seleccionarse entre personas más capacitadas y técnicas y que puede obtenerse su colaboración; pagándose en ocasiones mejores emolumentos que los que paga

(34) Ibid., p. 21.

la administración central.

3. No existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias, porque la administración financiera sólo depende de la empresa y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad.

4. Las empresas privadas, no están supeditadas al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad.

1. Distintas formas de la empresa pública.

Es un fenómeno mundial que el Estado contemporáneo haya establecido como promotor imprescindible y prioritario de su economía a la empresa estatal. De tal suerte que contando con los instrumentos jurídico-administrativos indispensables busca, con el establecimiento cada vez en mayor número de las empresas públicas, una mejor realización y alcance de sus fines y metas. Asimismo la actividad cada vez más creciente de la vida económica e industrial y, sobre todo, una sociedad en cambio constante, han requerido al Estado para que tome la vanguardia en un campo que hasta hace algunos años estaba reservado exclusivamente a la empresa privada.

Cabe observar que en países con alta industrializa-

ción, no existe divorcio entre la empresa pública y la empresa privada; por el contrario, las tareas que requieren de una gran inversión, las que producen un mayor número de fuentes de trabajo y, en general, las que se traducen en un beneficio colectivo de grandes alcances, adoptan la estructura mixta, esto es, contribuyen en ellas el Estado y la empresa privada.

Completando lo antes expuesto, apuntamos aquí la definición que de empresa de economía mixta, nos da el jurista argentino Manuel Ossorio:

"Aquella en que el capital de la empresa está constituido por aportaciones de particulares y de entidades públicas. Corresponde su gestión y administración a unos y otros aportadores del capital. Constituye una forma del intervencionismo estatal en la economía y en la producción. Generalmente adoptan la forma de sociedades anónimas. Sombart las define como todas aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común".⁽³⁵⁾

(35) Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias políticas, jurídicas y sociales. Op. cit., p. 716.

Cabe señalar que en nuestro país no existe desde el punto de vista jurídico un concepto ni teórico ni legal de empresa. Hay cierta coincidencia en los autores al señalar como característica de la empresa privada, en su aspecto económico, el afán de lucro. Por el contrario se indican como notas distintivas de la empresa estatal: el interés general a las necesidades colectivas, y la independencia de lo anterior respecto a la rentabilidad o utilidad pecuniaria de la empresa estatal.

Se define a la empresa pública en los siguientes términos: agrupamiento de los factores de la producción con el objeto de obtener bienes y servicios que el Estado estima necesarios para la satisfacción de necesidades colectivas o de interés general. Así como: entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, creada o reconocida por medio de una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica.

Las distintas formas jurídicas que la empresa pública puede adoptar son las siguientes cuatro:

1. Dependencias directas del Ejecutivo. Ejemplos: el ferrocarril del sur-este que es manejado directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y el Departamento del Distrito Federal que opera la producción de a-

doquines de asfalto o sintéticos.

2. Organismos desconcentrados: Lotería Nacional, Salubridad y Asistencia, etcétera.

3. Organismos descentralizados: Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, Conasupo, etcétera.

4. Las sociedades mercantiles en su mayoría adoptan la forma de sociedades anónimas, entre otras: Nacional Financiera, Banco de México, Aeroméxico, etcétera.

2. Servicio público; el transporte urbano; su importancia dentro de la reforma administrativa.

Hemos llegado a la parte medular de nuestro tema en el cual los conceptos que han sido previamente expuestos nos servirán de fundamento para subrayar la importancia del servicio público.

Reafirmando lo anterior, se puede decir que el Estado como gobierno es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el derecho público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El derecho público moderno se transforma en un

conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido; el fundamento del derecho público es la regla de organización y gestión del servicio público.

Es necesario también referirnos, aunque sea en forma breve, a ese reordenamiento global de la administración, es decir, a la reforma administrativa en México para poder así sustentar la importancia que para nosotros tiene en la misma el transporte urbano.

Esa enorme hidra de múltiples cabezas en que se ha tornado la Administración Pública, ha obligado al Estado mexicano a llevar adelante un plan a nuestro juicio estupidamente trazado para lograr un reordenamiento tan indispensable como urgente. No se trata del cambio por el cambio sino de un esfuerzo planificado de cambios.

Hay que hacer notar que las soluciones en esta materia están lejos de ser simples, puesto que los sistemas complejos no pueden modificarse con meros expedientes formales, pues estos no son los únicos que influyen en la realidad de dichos sistemas; consideramos que es importante actuar de una manera firme y decidida en el replanteamiento global de la Administración Pública en México.

Es sumamente importante simplificar estructuras y encontrar procedimientos más expeditos para incrementar la

utilidad social de las instituciones administrativas que al desarrollarse y recrearse constantemente irán a la par de la incesante y dinámica evolución de nuestra sociedad, cumpliendo con los fines para lo cual fueron creadas dichas instituciones administrativas.

Cuanta razón, y sobre todo, que oportunidad tienen las palabras expresadas por el maestro Alejandro Carrillo Castro al referirse a la estructura administrativa, sus funciones y los cambios sociales operados, exponiendo:

"Puede decirse, que desde el principio de la vida independiente de nuestro país, se han establecido jurídicamente los instrumentos necesarios para garantizar la adaptación oportuna del aparato administrativo estatal a las cambiantes e imprevisibles situaciones que habría de enfrentar en el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos..."⁽³⁶⁾

También es cierto que los distintos movimientos sociales, políticos y económicos que se han suscitado a lo lar-

(36) Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México; base metodológica; antecedentes e institucionalización del proceso. Op. cit., p. 19.

go de nuestra historia, como país independiente, han configurado, concretado y lo que es más, ampliado en forma notable las atribuciones que en un principio le estaban encomendadas al Estado mexicano. Cada cambio ha significado una directriz para la administración Pública en la manera de proveerse de los medios adecuados e indispensables para -como ya habíamos expresado anteriormente- lograr los fines para los que fue creada.

Es fundamental en toda organización administrativa tratar lo más posible de evitar duplicidad en los objetivos y funciones de los organismos, procurando esquivar las lagunas existentes, produciendo nuevos sistemas y programas enfocados a dar una mayor efectividad a los mecanismos de trabajo, para que así el Estado pueda seguir impulsando la productividad y equidad del sistema socioeconómico, mejorando las condiciones de vida de la población y brindando especial atención a los grupos marginados del país.

Para que la modernización de un aparato administrativo tan complejo como el nuestro tenga una verdadera y eficaz aplicación deberá realizarse, a través de una acción coordinada que tenga como base un criterio unitario para no romper -como se ha venido haciendo en tiempos pasados- con la secuencia de los programas y actividades administrativos. Por lo tanto, se requiere que, en una forma armóni-

ca las dependencias públicas contribuyan no sólo al aumento de la eficiencia y eficacia de cada una de ellas, sino que contribuyan de manera coordinada a las del sector público en su conjunto.

Algunos principios rectores de la reforma administrativa.

A diferencia del cambio administrativo, que se sucede por procesos propios y por regla general sin contratiempos, la reforma administrativa siempre encuentra obstáculos, resistencias a vencer. No obstante las sociedades actuales tienen una marcada tendencia a buscar y lograr la reforma administrativa. La necesidad de generar y alcanzar esa reforma administrativa se puede -siguiendo al maestro Alejandro Carrillo Castro- fundar en las siguientes cuatro proposiciones primordiales:

1. Cambio importante de los objetivos nacionales, de los objetivos del Estado, así como de los objetivos del Gobierno.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos, que necesariamene conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.
3. Algo que es señaladamente notorio cada inicio de sexe-

nio: los cambios de las personas en el sector público, que provoca una reinterpretación de los medios de acción, estrategias, proyectos, estructuración burocrática, etcétera.

4. Estragos en la administración por la obsolescencia o bien variables, que debido a un análisis incompleto de la situación, no se habían revelado.

Para que una reforma administrativa tenga éxito se requiere un mínimo de autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Autoridad no tan sólo proveniente de la decisión de más alta jerarquía, sino de la participación y consenso que se obtengan para cada etapa de la reforma; medios técnicos, por cuanto que toda reforma necesita la implantación de órganos técnicos que le sirvan de apoyo y ser integrados por especialistas en las ciencias técnicas, administrativas, económicas y jurídicas.

Debe asignarse también, si se quiere un buen resultado de la reforma administrativa, recursos y tiempo; los primeros para poder alcanzar un nivel satisfactorio, y tiempo en razón de que toda reforma tiene un ritmo que requiere de cierto tiempo para su desarrollo.

Los antecedentes de las distintas reformas administrativas llevadas a cabo en nuestro país se remontan al año de 1821, cuando el Reglamento de Gobierno contenía la obligación para cada ministro de proponer reformas y mejoras para su ministerio, cuenta habida de coordinarse con

sus colegas para proponer reformas generales. Durante el siglo pasado, nos dice el maestro Carrillo Castro,

"y en función de la inestabilidad constante y de los frecuentes cambios de gobierno, los principales cambios administrativos de carácter general se hacían, bien por medio de una modificación constitucional o emitiendo una nueva Ley de Secretarías. Por su parte, las reorganizaciones internas de las dependencias se realizaban generalmente por medio del reglamento interno que, en ocasiones, era emitido por los propios titulares o a veces por el Presidente de la República y, en alguna ocasión, por el Congreso".⁽³⁷⁾

Gracias a la Constitución de 1917 se establecieron las bases del Estado mexicano moderno, con un altísimo contenido social. Justamente en ese año tiene lugar una transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, toda vez que se instituyó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos, que tenían por encargo proveer de diversos servicios comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones, abastecimientos y el control administrativo y contable.

(37) Ibid., p. 80.

En el año de 1939 se dan las bases para que los titulares de las distintas dependencias del sector público, dirijan las modificaciones internas de sus dependencias, pudiendo delegar funciones en sus subalternos al cumplir determinados requisitos. Existieron en algunas dependencias las llamadas Comisiones de Eficiencia que tenían por finalidad racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

En 1943, integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del sector central así como por un representante de la Procuraduría General de la República, se creó la Comisión Intersecretarial que por Acuerdo Interno del 7 de octubre de ese año, tenía la facultad de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Merced a la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del mes de diciembre de 1946, correspondía a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las funciones de órgano central de organización y métodos, y podía coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al jefe del Ejecutivo medidas tendentes

al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran.

Aparte de las Comisiones de Eficiencia, nos dice Carrillo Castro, "se podría decir que al inicio de los años cincuenta en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia."⁽³⁸⁾

Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas unidades de organización y Métodos sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros pero su influencia no revasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

Al crearse en el año de 1958 la Secretaría de la Presidencia, y publicada su función en el Diario Oficial del 23 de diciembre, la facultad de estudiar las reformas administrativas que hasta entonces correspondía a la Secretaría de Bienes Nacionales pasó a la nueva y flamante Secretaría de la Presidencia, la que estableció la Comisión de Administración Pública. En 1967, dicha Comisión elabora

(38) Ibid., p. 82

el "Informe sobre las Reformas a la Administración Pública". En enero de 1968 dicha Comisión creó un Secretariado Técnico para que profundizara en los estudios realizados y coordinara también los trabajos de la reforma administrativa a nivel operativo, manteniendo contacto permanente con los demás organismos públicos.

Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones -de apoyo o de administración de recursos-, son comunes a todas las dependencias públicas.

Como no era posible que en una sólo unidad central se resolvieran los problemas que la reforma administrativa implicaba, la comisión propuso que cada dependencia instituyera una unidad de asesoría técnica permanente, denominada Organización y Métodos la cual analizaría y propondría formas para racionalizar los recursos administrativos, brindando asesoría a los funcionarios responsables de los cambios internos.

La falta de la instrumentación legal que los apoyara formalmente, relegó a segundo plano la actuación de dichas

unidades. Por otra parte, la ausencia de participación suficiente y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también la acción de estas unidades.

Muchas de las medidas de reforma que se propusieron por las Unidades de Organización y Métodos, se orientaban a la búsqueda tradicional actualmente casi superada de "la eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas. Asimismo se analizaron los métodos de administración y coordinación de algunas funciones en ciertos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal, el de comercio exterior y otros.

La actual reforma administrativa ha formulado un diagnóstico general para poder caracterizar el desarrollo y complejidad que actualmente presenta la Administración Pública; se ha conceptualizado a dicha reforma como un esfuerzo permanente y sistemático para dar mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, con el propósito de incrementar la eficiencia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al

máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Como se observa en lo expuesto anteriormente, la reforma administrativa, es toda una filosofía de servicio público; no queda limitada al mero planteamiento y proposición de soluciones; va a la esencia del problema: endereza su acción al bienestar del ser humano como elemento participante del acontecer administrativo.

El transporte urbano y la reforma administrativa. Postulados como los siguientes: racionalidad, dinamismo, eficiencia, mejores sistemas de trabajo, mayor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, adecuada conciencia de servicio, actitud responsable, sirven de base a nuestro propósito central de hacer vigentes dichos postulados de la reforma administrativa al servicio público de tan vital importancia como lo es el transporte urbano.

Desde el invento de la rueda, y quizá anterior a ella,

el transportar, el llevar consigo a otros, ha implicado una gran labor; desde los pequeños carritos tirados a dos manos llevando consigo la señal inicial del progreso hasta el moderno y complejo sistema en el desplazamiento ya sea terrestre, marítimo, aéreo o espacial, dan al transporte su relevancia en el desarrollo social..

La actual ciudad de México cuenta tan sólo en sus recuerdos con viejos transportes como el carro "de mulitas", el "carretón" -carruaje de pasajeros tirado por viejos jamaelgos-, el asombroso -en su tiempo, tranvía eléctrico, entre otros, los cuales causaron admiración y la gratitud del ciudadano que nunca encontró en ellos "peros que ponerles", debido seguramente a que el número de habitantes por transportar así como la propia Ciudad de México eran pequeños.

En la ciudad de México, en 1983, casi 17 millones de habitantes recorren la enorme urbe con la ayuda de miles de modernos camiones. El Gobierno de la ciudad, haciéndose eco del reclamo popular, ha dotado a sus habitantes de un servicio de transporte urbano a la altura de los mejores del mundo.

Sociólogos de la talla de Spencer han abundado en la importancia que el transporte tiene para el desarrollo de la sociedad; esas arterias vitales de las que habla Spen-

cer no podían estar por más tiempo taponadas, anquilosadas, obstruyendo el paso del progreso, la técnica y, sobre todo, haciéndole mugatorios los propósitos de la reforma administrativa.

Años atrás dicho transporte había estado en manos de particulares; no obstante las grandes ganancias que obtenían, carros semidestruídos, equipo viejo y sin mantenimiento, prestaban a los habitantes de la ciudad de México el peor de los servicios de transporte. Correspondió a la pasada administración del profesor Carlos Hank González y desde luego por acuerdo del licenciado López Portillo, retirar a los empresarios particulares las concesiones que sobre la prestación del servicio de transporte colectivo les había concedido el Gobierno capitalino. Surgió así la Ruta 100 que al ser tomada bajo la administración del Gobierno crea nuevas y más amplias rutas, renueva el equipo de unidades de transporte, proporciona mayores prestaciones a sus empleados y ofrece cursos de capacitación para mejorar desde el trato con el público hasta el mantenimiento decoroso de las unidades viales. Este es el aspecto de la reforma administrativa que más impacto causó en el ciudadano, puesto que no hay que olvidar que la jornada diaria de trabajo se inicia justamente con el transporte del elemento humano a sus centros de trabajo. La sangre

vital, si se nos permite la expresión, que en esa circulación de la que nos habla Spencer viene a ser el elemento humano, no podía seguir siendo transportada sin la seguridad, comodidad y rapidez que sus obligaciones exigen.

El nuevo sistema colectivo de transporte urbano prueba que es indispensable la intervención estatal en renglones claves de la economía. Nunca antes nuestra gran ciudad contó con elementos de primera magnitud para su transporte, como son la Ruta 100 y el colectivo subterráneo, popularmente llamado Metro. Además de las fuentes de trabajo que la creación, instrumentación, reorganización, etcétera, que el transporte urbano genera, viene a pulsar el grado de desarrollo y capacidad del Estado para proporcionar a sus gobernados los elementos necesarios para una vida mejor y más digna.

Consideramos que el actual transporte urbano, responde a los lineamientos y contenido de la reforma administrativa, por cuanto que se pretende con él una mayor racionalidad, dinamismo y eficiencia en el servicio; se obtiene, asimismo, un mayor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, y sobre todo la adecuada conciencia de servicio y una actitud responsable, postulados que como quedó antes expuesto, son el contenido substancial de la reforma administrativa.

No pretendemos afirmar que ya se han cumplido con todos y cada uno de los objetivos que se fijaron en la reforma administrativa del transporte urbano, puesto que esta nueva fase en el manejo del transporte colectivo por parte del Gobierno tiene apenas muy poco tiempo de haberse iniciado, enfrentándose a su vez a grandes obstáculos que impiden hasta cierto punto un fácil y pronto desarrollo en su organización ya que se tiene que luchar, entre otras cosas, contra los vicios heredados de los antiguos concesionarios y con el acelerado crecimiento de la probación que día con día demanda mayor número de unidades, un mejor servicio así como la ampliación de su horario y de nuevas rutas. No obstante la compleja estructura en la organización del transporte urbano, creemos que el Gobierno cuenta con los recursos humanos y económicos así como con la fuerza y decisión que le son características para cumplir en poco tiempo con la mayor parte de los objetivos que la reforma administrativa estableció y que el transporte urbano debe llevar a cabo.

3. Encuadramiento de la reforma administrativa, en los principios generales del derecho social.

Con base en los autores Martín Granizo y Gonzáles Rotuos,

la definición del derecho social desde el punto de vista objetivo es:

"el conjunto de normas o reglas dictadas por el poder público para regular el régimen jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores; y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados". (39)

Estimamos que la reforma administrativa viene, en cierta forma, a regular el régimen jurídico social del trabajo; además consideramos que dicha reforma se encuadra en los postulados del derecho social.

Los autores que han tratado hasta ahora sobre el derecho social, están de acuerdo en que le corresponden -entre otras, las leyes del trabajo, las de asistencia, las agrarias, las de seguros sociales, las de economía dirigida en diversos aspectos, y las que simplemente regulan la intervención del Estado en materia económica. Analizando los cuerpos legales señalados como ejemplos de las materias

(39) Mendieta y Nuñez, Luis. El derecho social. México, Porrúa, 1953. p. 51.

propias del derecho social, hallamos como denominador común a todos ellos el establecimiento de un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justa.

La formación del derecho social es, a nuestro parecer, un fenómeno de suma importancia porque se constituye por la aportación de diversas estructuras legales que ya no caben dentro de las clásicas divisiones del derecho y que buscan, por decirlo así, una nueva y más apropiada clasificación de acuerdo con su índole fundamental y con sus fines. El derecho social en su aspecto adjetivo, es evidente que cae dentro del derecho público, pero aun en ese aspecto no sólo la organización burocrática encargada de llevar a la práctica cuanto se refiere a tal derecho está poderosamente influida por su carácter social, sino que los procedimientos mismos ostentan un sello específico en puntos fundamentales.

Parecería un contrasentido afirmar que la reforma administrativa se ajusta a los postulados del derecho social, cuando existe la opinión de que él mismo ha sido creado para la defensa de los individuos económicamente débiles frente al Estado. Tal cosa es inexacta. Pensamos que el hecho de que los objetivos de la reforma administrativa

que hemos apuntado, se dirigen en forma básica a lograr una mayor efectividad y eficacia de los servicios públicos, precisamente en beneficio de las clases populares. Sería ilógico pensar que esa o cualquier otra reforma administrativa estuviera animada por un espíritu clasista-burgués. Todas las medidas de reestructuración orgánica de la Administración Pública se orientan en beneficio de toda la colectividad, por ello, y en estricto sentido, en beneficio también de las clases económicamente débiles.

En última instancia, la reforma administrativa tiende básicamente a lograr el bienestar material, y éste es un postulado fundamental del derecho social que la Organización Internacional del Trabajo, en su Declaración de Filadelfia, incluyó en la forma que nos sirve para poner fin a nuestro trabajo:

"Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades".

CONCLUSIONES

1. Con el nacimiento del Estado promotor y gestor se da a la actividad administrativa su verdadera importancia. En nuestros días predomina el interés por el Derecho Administrativo por encima de la ciencia de la Administración.
2. El Estado moderno, en razón de la complejidad creciente de sus funciones, ha dado margen a que los distintos Poderes que lo integran realicen actos que en su origen no les estaban reservados.
3. El fin del acto administrativo es la obtención del interés general.
4. A medida que el Estado ha tenido que resolver nuevos y numerosos problemas, aumentando con ello sus atribuciones, es realmente notable el ámbito creciente de la Administración Pública.
5. Dicho crecimiento pone a prueba la solidez de nuestro sistema político y su capacidad de servicio.

6. Los "poderes clásicos del Estado" han dado paso a una mayor intervención estatal, merced a una nueva problemática de la Administración Pública actual.
7. Constitucionalmente el Distrito Federal es una entidad federativa. La Administración Pública del mismo la ejerce el Presidente de la República por conducto del Departamento del Distrito Federal.
8. Compartimos la opinión de que si el Distrito Federal es una entidad federativa, debe por tanto tener personalidad jurídica propia.
9. Las observaciones que en contrario se han hecho se sustentan en la confusión de que la propia Ley Orgánica del Distrito Federal otorga personalidad jurídica al Departamento del Distrito Federal; luego entonces las críticas proceden respecto de él y no del Distrito Federal.
10. El Departamento del Distrito Federal tiene por tanto calidad de Organó de la Administración Pública.
11. Los delegados políticos si bien son auxiliares del Je-

fe del Departamento, representan una unidad desconcentrada, con personalidad propia, denominada Delegación del Distrito Federal.

12. El Departamento del Distrito Federal, tiene capacidad jurídica para otorgar concesiones en la prestación de servicios públicos.
13. La empresa estatal responde al fenómeno mundial de que el Estado moderno se ha convertido en gestor del bien común, y dicha empresa responde a su calidad de promotor de la economía.
14. El transporte urbano, punto vital en la vida cotidiana del ciudadano, tiene relevante importancia dentro de la reforma administrativa toda vez que es propósito de la misma, entre otros, incrementar la utilidad social de los elementos de la Administración Pública.
15. La reforma administrativa reciente formuló un diagnóstico general para poder caracterizar el desarrollo y complejidad de la Administración Pública.
16. El transporte urbano comprende dentro de los objetivos

perseguidos por la reforma administrativa, la obtención de un servicio público dinámico, eficiente, un mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos así como una adecuada conciencia de servicio.

17. Dicha reforma responde a los postulados del derecho social, por cuanto que es propio de éste algunos de los puntos contenidos en la misma, a saber: dirección de la economía por parte del Estado, en diversos aspectos; sistema de instituciones y controles para transformar determinadas estructuras y, sobre todo, porque el derecho social se está construyendo con la aportación de las diversas estructuras legales.

18. El bienestar material que en última instancia tiende a obtener la reforma administrativa es un postulado básico del derecho social.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. 4 ed. México, Porrúa, 1981.

Alonso, Martín. Diccionario del español moderno. 5 ed. Madrid, 1975.

Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México; base metodológica; antecedentes e institucionalización del proceso. 4 ed. México, Porrúa, 1980.

Caso, Antonio. Sociología. México, Polis, 1939.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 1981.

Crossman, R.H.S. Biografía del estado moderno. 2 ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1941.

Heller, Herman. Teoría del Estado. 3 ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1955.

Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. México, Siglo XXI, 1971.

Ley Federal del trabajo. 43 ed. México, Porrúa, 1980.

Ley General de títulos y Operaciones de Crédito. En: Código de comercio y leyes complementarias. 33 ed. México, Porrúa, 1978. p. 229 - 336.

Ley Orgánica de la Administración Federal. 7 ed. México, Porrúa, 1978.

Margain Manautou, Emilio. Clasificación de los servicios públicos, en atención a la forma de sufragarse. México, Revista Foro de México, 1961.

Mendieta y Nuñez, Luis. El derecho social. México, Porrúa, 1953.

Montero Zendejas, Daniel. Estado, democracia y partido. México, B. Costa-Amic, 1979.

Narrina, Gustavo. Economía política. México, Instituto de investigaciones Sociales y Económicas, 1962. (Serie Temas Contemporáneos)

Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. 2 ed. México, Porrúa, 1968.

Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Buenos Aires, Edit. Heliasta, 1974.

Pallares, Eduardo. Diccionario de derecho procesal civil. 4 ed. México, Porrúa, 1963.

Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. Poder Ejecutivo Federal, Estados Unidos Mexicanos. México, Talleres de la Nación, 1980.

Recasens Siches, Luis. Sociología. 14 ed. México, Porrúa, 1976.

Reyes Heróles, Jesús. Boletín de Estudios Administrativos, núm. 10, Presidencia de la república, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.

Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno. México, Porrúa, 1975.

Rocafuerte, Vicente. El sistema federal en la República Mexicana, núm. 83, Revista Pensamiento Político, México, Cultura y Ciencia Política, 1976.

Serra rojas, Andrés. Derecho administrativo. 8 ed. México, Porrúa, 1977. V. 1.

Vecchio, Jorge del. Persona, estado y derecho. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1957.