

2 ej.  
133



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"**

**COMPETENCIA Y DELEGACION EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**JOSE AGUSTIN PABLO SANCHEZ VELAZQUEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1986**



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.

**COMPETENCIA Y DELEGACION**

**EN LA**

**ADMINISTRACION PUBLICA**

**FEDERAL**

# I N D I C E

	<b>PAG.</b>
<b>I N T R O D U C C I O N . . . . .</b>	<b>1</b>

## C A P I T U L O I C O M P E T E N C I A Y E S T R U C T U R A

<b>1. - O R G A N O S . . . . .</b>	<b>2</b>
<b>2. - E S T R U C T U R A . . . . .</b>	<b>11</b>
<b>3. - F U N C I O N A M I E N T O . . . . .</b>	<b>30</b>
<b>4. - C L A S I F I C A C I O N . . . . .</b>	<b>37</b>

## C A P I T U L O I I D E L E G A C I O N D E F A C U L T A D E S A D M I N I S T R A T I V A S

<b>1. - A T R I B U C I O N E S D E L A A D M I N I S T R A C I O N P U B L I C A F E D E R A L . . .</b>	<b>43</b>
<b>A).- P R E S I D E N T E D E L A R E P U B L I C A . . . . .</b>	<b>46</b>
<b>B).- S E C R E T A R I A S D E E S T A D O , P R O C U R A D U R I A G E N E R A L D E L A R E P U B L I C A Y D E P A R T A M E N T O D E L D I S T R I T O F E D E R A L . . . . .</b>	<b>58</b>
<b>2. - C O N C E P T O S :</b>	
<b>A).- A U T O R I D A D . . . . .</b>	<b>68</b>
<b>B).- D E L E G A C I O N . . . . .</b>	<b>71</b>
<b>C).- P O D E R . . . . .</b>	<b>78</b>

3. - EFECTOS DE LA DELEGACION DE FACULTADES ADMINISTRATIVAS.	PAG.
A).- NATURALEZA JURIDICA. . . . .	82
B).- CLASES. . . . .	86

C A P I T U L O   I I I  
 EFECTOS DE LOS ACTOS DE LA  
 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

1. - EN RELACION A LOS SUJETOS. . . . .	91
2. - NECESIDAD DE CONOCIMIENTO. . . . .	97
3. - CUMPLIMIENTO Y EJECUCION.. . . .	103
4. - MEDIOS DE REALIZACION DE LOS ACTOS.. . . .	110

C O N C L U S I O N E S. . . . .	114
----------------------------------	-----

B I B L I O G R A F I A.

## J N T R O D U C C I O N

*Si consideramos que dentro de nuestro contexto social constantemente se utilizan un sinnúmero de términos administrativo muchas veces desconocidos por nosotros, aunado a la gran ingerencia que por tal motivo ha tenido hasta la fecha la Administración Pública Federal, se ha elegido entre otros términos referidos en la presente tesis a la competencia y delegación de facultades en la Administración Pública Federal, en virtud de lo cual tenemos que:*

*El capítulo I, enuncia la competencia que debe tener y la forma en que se estructura la Administración Pública Federal, para detallar lo que se entiende por sus unidades integrantes, su funcionamiento y clasificación doctrinaria*

*El capítulo II, denominado Delegación de Facultades Administrativas, principia por indicar las atribuciones fundamentales de la Administración Pública Federal y organismos componentes, sin pasar por alto los conceptos de Delegación, Poder y Autoridad, refiriéndonos también a la naturaleza jurídica y clases de la misma.*

*El capítulo III, abarca los actos emitidos por la autoridad, a aquellos a quienes van destinados, es decir los particulares los cuales deben tener conocimiento exacto de aquello que les afecta, haciendo referencia a los requisitos que debe cumplir tal acto. Por último se menciona el cumplimiento y ejecución que debe tener la autoridad de sus decisiones, además de la forma y medio para llevarlas a cabo.*

# C A P I T U L O I

## COMPETENCIA

Y

## ESTRUCTURA

1.- ORGANOS

2.- ESTRUCTURA

3.- FUNCIONAMIENTO

4.- CLASIFICACION

## 1.- ORGANOS.

Consideramos que resulta conveniente antes de conceptualizar lo que se entiende por " Organo de la Administración Pública ", justificar la existencia del mismo; para ello debemos de tomar en cuenta la constante variabilidad existente, tanto de la Administración Pública como de la sociedad; ya que hasta recientes fechas ha surgido la necesidad por parte del Estado de la creación de nuevas Oficinas, Departamentos, Secretarías, o bien estructuras administrativas u órganos, todos ellos para realizar las finalidades perseguidas por dicho Estado; en el presente momento observamos la desaparición y fusión de algunas de esas estructuras administrativas, debido a que la realidad inclinada hacia el aspecto económico así se lo impone.

Una vez expuesto lo anterior, procederemos a analizar el concepto de " Organo de la Administración Pública ", respecto del cual se han emitido diversas opiniones como la del Dr. Miguel Acosta Romero quien manifiesta que: " Es 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 ... " (1)

Asimismo el referido tratadista nos brinda por otro lado el concepto de " Órgano del Estado " en los siguientes términos:

" Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que Órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc. " (2)

Del concepto de " Órgano de la Administración Pública " obtenemos que sus elementos son:

- a).- Un conjunto de personas
- b).- Un conjunto de elementos materiales
- c).- Un ordenamiento o estructura jurídica que le otorga competencia
- d).- Una relación de dependencia con el Poder Ejecutivo
- a).- Un conjunto de personas

El cual está constituido por los trabajadores al servicio del Estado que son los funcionarios y empleados públicos quienes

(1) Acosta-Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México 1981. Pag. 68.

(2) Idem.

exteriorizan su aceptación a su cargo o función, están dentro de un presupuesto y son remunerados en fiel apego a lo establecido por nuestra Constitución que en su artículo 5o. párrafo tercero dispone: " Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución ..."

b).- Un conjunto de elementos materiales

Los cuales identificamos con el patrimonio del Estado compuesto por el conjunto de bienes y derechos destinados para sus finalidades, como son entre otros, los escritorios, máquinas de escribir, sumadoras, archiveros, edificios públicos, terrenos, acciones y créditos.

c).- Un ordenamiento jurídico que le otorga competencia para actuar

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina el campo de acción de las Secretarías de Estado así como del Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta que cada una de dichas instituciones cuenta también con su ley orgánica reglamentaria.

d).- Una relación de dependencia con el Poder Ejecutivo

Cuestión más de jerarquía que la ejemplificamos mediante un triángulo, en cuyo vértice se encuentra el Presidente de la República, abajo sus Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de la República, Subse

cretarios o similares, Oficiales Mayores, Directores Generales; Directores de Area en aquellos casos en que se requieran, Jefes de Departamento Internos, Jefes de Oficina y demás personal; si partimos de la idea que el Ejecutivo constituye uno de los poderes mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía como se desprende del contenido del artículo 41 Constitucional, consecuentemente el hombre es un factor importante dentro de la Administración Pública y como ésta, el individuo debe de estar organizado en un régimen jurídico, a efecto de preparar, decidir y ejecutar en forma más eficiente los actos administrativos.

Encontramos por otra parte que don Andrés Serra Rojas afirma: " Un órgano jurídico es una esfera abstracta de competencia deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho." (3)

(3) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial, Porrúa, S.A. México 1981. Pag. 376.

Igualmente del concepto anterior se desprenden los siguientes elementos:

- a).- Una esfera abstracta de competencia.
- b).- Derechos y poderes asignados a persona físicas.

a).-Una esfera abstracta de competencia.

Constituye el marco jurídico donde puede actuar válidamente el órgano administrativo y para su estudio lo dividimos en: competencia subjetiva y competencia objetiva.

Entendemos por competencia subjetiva la investidura legal que permite al funcionario o titular que debe reunir ciertos requisitos para la realización de los actos administrativos, manifestando la voluntad de la ley y en ningún momento su voluntad o propio interés.

Por lo que se refiere a la competencia objetiva, ésta se relaciona al negocio mismo o materia, recordemos que para el análisis de la misma se estudia de la siguiente manera:

- 1).- En cuanto al territorio.
- 2).- En cuanto a la materia.
- 3).- En cuanto al grado.
- 4).- En cuanto a la cuantía.

1).- En cuanto al territorio.- Las Secretarías y la Pro-

curaduría General se extienden a toda la República en asuntos de su competencia, mientras que el Departamento del Distrito Federal limita su actuación a esta entidad federativa.

2).- En cuanto a la materia.- Así como la Procuraduría General de la República le corresponde la persecución de delitos federales en materia penal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete el cobro de créditos fiscales en materia fiscal.

3).- En cuanto al grado.- Es el orden jerárquico que hay entre los órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuales están previstos legalmente de determinadas facultades, de esta manera un departamento administrativo interno está subordinado a una Dirección General y ésta a su vez a una Subsecretaría la cual a su vez depende de una Secretaría de Estado.

4).- En cuanto a la cuantía.- Implica la importancia del asunto, así una circular puede ser firmada por un jefe de departamento o director, pero éstos no pueden firmar un decreto o bien un reglamento.

La ley orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 11 prescribe: " Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funcio-

nes de su competencia ... "

Es decir, cada Secretaría y el Departamento del Distrito Federal realizarán dentro de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, mismos que sabemos deberán ir firmados por su titular para que tengan validez en el ámbito jurídico, a este respecto claramente el artículo 92 de nuestra Carta Magna enuncia: " Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas. "

Inclusive, vemos que en el reglamento interior de cada Secretaría y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se determinan con precisión las atribuciones de sus unidades administrativas, pudiendo ocurrir en ocasiones que un acto implique competencia de dos o más secretarías, en cuyo caso será refrendado por todos los titulares de las mismas, reafirmando lo anterior, señala el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la Secretaría de Recursos Hidráulicos le corresponde, fracción III: " Encauzar el Crédito ejidal, Agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ... "

De conformidad con los artículos: 89 fracción I Constitucional y 18 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República tiene la facultad de expedir el reglamento interior de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo. Ahora bien, si tomamos en cuenta el artículo 2<sup>a</sup> del reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el cual menciona: " Para el estudio, planeación y despacho de las funciones que competen, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes contará con los siguientes funcionarios y unidades administrativas ... "

En el último precepto antes relacionado, en forma explícita se va jerarquizando la estructura de dicho organismo desde su titular que ocupa el vértice de la relación triangular hasta su último colaborador.

b).- Derechos y poderes asignados a personas físicas

Antes que nada, creemos que es necesario distinguir entre " ... el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que

ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de intereses personales . " (4)

Es indudable que la persona física sea el titular del órgano administrativo, que al prestar su esfuerzo físico e intelectual al Estado, va a recibir única y exclusivamente de éste, derechos, traducidos en primas, retribuciones, vacaciones y todo tipo de prestaciones en general, teniendo a su vez un poder como autoridad que va desarrollar sin rebasar los límites de la ley; además la función de dicho titular se caracteriza por su variabilidad, ya que puede dar por terminados sus servicios por renuncia, destitución, muerte o bien por que se haya cumplido el término del cargo.

(4) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa S.A. México 1981. Pag. 128.

## 2.- E S T R U C T U R A

Es opinión unánime de los tratadistas de la materia el considerar que la Administración Pública no tiene una personalidad jurídica propia, sino constituye una vía por la cual se manifiesta el Estado para cumplimentar sus propósitos; organizándose en forma especial, ejerciendo el poder político, la competencia y los medios necesarios.

Vistos tanto el " Organó de la Administración Pública " como su titular, es pertinente que conozcamos la forma en que se estructuran y ordenan para darles una unidad administrativa, de esta manera tenemos que se organiza la Administración Pública Federal de la siguiente forma:

- 1.- La Centralización
- 2.- La Desconcentración
- 3.- La Descentralización
- 4.- Las Empresas de Participación Estatal

- 1.- La Centralización

El maestro Gabino Fraga nos da el concepto de esta figura jurídico administrativa. " La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero

todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública . " (5)

A su vez Serra Rojas expresa: " Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas. " (6)

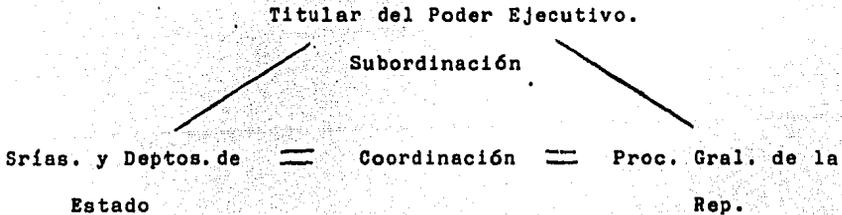
Resulta de esta manera que de los anteriores conceptos se desprende que la centralización administrativa es la forma en la cual están colocados los distintos órganos identificados mediante un lazo de jerarquía cuya cúspide está cubierta por el Presidente de la república; posteriormente distinguimos en igualdad de rango y sin preferencia alguna a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal y a la Procuraduría General de la República; todos estos organismos constituyen la centralización administrativa.

(5) Ibidem.- Gabino Fraga. Pag. 165.

(6) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pag. 497.

Por otra parte, solamente las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, conforme a lo que preceptúa el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, efectuarán las atribuciones correspondientes al Poder Ejecutivo de la Unión, perteneciendo la asesoría jurídica a la Procuraduría General de la República.

El objeto de esta forma de organización es de unificar las decisiones de mando, de acción y de ejecución entre sus órganos y su relación jerárquica se expresa de esta manera:



Ahora bien, por lo que respecta al Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal y Procurador General de la República, quienes son los titulares de las unidades administrativas de la centralización federal, como elementos personales serán tratados en temas posteriores.

En cuanto a la Secretaría de Estado, Acosta Romero mani-

fiesta: " Es un órgano superior administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado. " (7)

Inferimos de lo anterior que la Secretaría es la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza.

Es importante señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada el 22 de diciembre de 1982 estableció dieciocho Secretarías y un Departamento Administrativo, a saber:

Secretaría de	}	Gobernación
		Relaciones Exteriores
		Defensa Nacional
		Marina
		Hacienda y Crédito Público
		Programación y Presupuesto
		Contraloría General de la Federación
		Energía, Minas e Industria Paraestatal
		Comercio y Fomento Industrial
		Agricultura y Recursos Hidráulicos
		Comunicaciones y Transportes
		Desarrollo Urbano y Ecología
		Educación Pública
		Salubridad y Asistencia ( de Salud )
		Trabajo y Previsión Social
		La Reforma Agraria
		Turismo
		Pesca
Departamento del Distrito Federal		

(7) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pag. 89.

Se ve claramente en la práctica administrativa que la labor de cada dependencia es múltiple, resultando demasiada carga para un sólo individuo, en virtud de lo cual la citada ley orgánica ha establecido que además del Secretario, cabeza de cada Secretaría, habrá el número de Subsecretarios conforme al presupuesto de egresos de la federación, quienes auxiliarán en sus labores al titular y lo sustituirán en sus faltas, debiendo haber además un Oficial Mayor en cada una de dichas dependencias, y en aquellos casos en que en las Secretarías haya más de un Subsecretario, el Presidente de la República determinará en cada caso cual de los Subsecretarios debe de sustituir en sus ausencias al titular.

Percibimos que actualmente la mayoría de las Secretarías tienen varios Subsecretarios denominándose de acuerdo con la rama que atienden. Ahora bien, es el Oficial Mayor el encargado de los trámites de carácter Administrativo del personal, así como de los bienes de su Secretaría y del presupuesto.

En otro nivel encontramos debajo de las Subsecretarías las Direcciones Generales, mismas que en algunos casos están subdivididas en Direcciones de Área; a continuación encontramos las Subdirecciones, posteriormente los Departamentos Internos, las Oficinas y por último el Oficial Administrativo.

Por otro lado, debemos de establecer que existen unidades administrativas que no tienen las características de ninguna de

las antes mencionadas como son la Tesorería de la Federación, que cuenta además con su propia ley orgánica y se coordina con el Secretario, Subsecretario u Oficial Mayor, inclusive pueden éstas dividirse a su vez en Direcciones, Departamentos, Oficinas y secciones.

Considerando que las necesidades económicas son de notoria trascendencia en la vida administrativa, en los últimos años se han creado Cuerpos Consultivos, mismos que son integrados con elementos de la propia Secretaría, así como con elementos personales de otras Secretarías, además, con representantes de las ramas de la actividad industrial o comercial de la que se trate; como ejemplo citaremos lo establecido por el artículo 49 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que en su párrafo segundo dispone: " ... se integrará una Comisión Consultiva de Tarifas, con cinco representantes de la Secretaría de Comunicaciones, tres de la Economía Nacional, dos de la Agricultura y Fomento, uno de la de Hacienda y Crédito Público y uno de la Marina Nacional; así como un representante de la empresas y otro de los trabajadores en cada uno de los ramos de comunicaciones a que se refiere esta Ley. "

Existiendo en lo señalado una coordinación intersecretarial que tiene la característica de estar formada en forma mixta.

## 2.- Desconcentración

Encontramos una de las múltiples definiciones de esta forma de organización administrativa en el diccionario de derecho en el que se establece que la desconcentración es el " Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en provincias o regiones." (8)

Concluimos de la anterior definición, que desconcentrar es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios sin que en ningún momento se pierda la vinculación existente entre ellos.

Por lo tanto, a la desconcentración la debemos de identificar con las unidades que forman parte de la Administración Pública Federal, ejemplo que encontramos en las Oficinas Federales de Hacienda como organismos desconcentrados que forman parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En otro orden de ideas, puede ocurrir que un organismo descentralizado desconcentre sus servicios, claro ejemplo lo es la Universidad Nacional Autónoma de México que siendo un organismo descentralizado desconcentra sus servicios en diversas unidades como lo son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales: Ara-

(8) De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa S.A. México 1984.

gón, Acatlán y Zaragoza, que por conveniencia económico administrativa se ha dado a ciertos órganos desconcentrando facultades sin necesidad de acudir al órgano superior más que en casos trascendentales, es decir existe una distribución de facultades entre los órganos superiores a los órganos inferiores.

Es importante señalar que autores como Gabino Fraga, entre otros, determinan diversas modalidades o variantes de la desconcentración, mismas que se resumen en los siguientes términos:

Desconcentración

- a).- En estricto sentido o funcional
- b).- Vertical
- c).- Regional
- d).- Horizontal

a).- Desconcentración en estricto sentido o funcional

Será aquella que se manifieste por medio de un acto legislativo: ley o reglamento, por los cuales se otorga al órgano desconcentrado facultades limitadas de decisión, ejecución, manejo, de presupuesto para hacer frente con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad a sus actividades, dependiendo siempre de una Secretaría o de un Departamento de Estado, tal como se desprende de la lectura del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que establece: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Esta-

do y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. "

De lo dispuesto, se desprende que la competencia de este tipo de organismos administrativos deriva de las facultades de la administración central; tan es así, que las decisiones más importantes requieren de la aprobación de la Secretaría o Departamento de Estado del cual dependan, además su patrimonio es el patrimonio de la Federación, tienen nomenclatura muy variada y pueden tener personalidad jurídica, entre las características principales que los distinguen.

b).- Desconcentración vertical.

Por lo que respecta a la desconcentración vertical expresaremos que es la delegación de determinadas facultades del órgano superior al órgano inferior con la pretensión y finalidad de que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

c).- Desconcentración regional

Diremos que esta es la delegación de determinadas facultades del órgano superior al órgano inferior distribuido geográficamente dentro del territorio nacional, cubriendo un área superficial conforme a la demanda regional.

Esta particularidad la encontramos en la Dirección General de Autotransporte Federal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual delega determinadas facultades a sus Delegaciones Foráneas, mismas que están distribuidas a lo largo del territorio nacional cubriendo las más importantes zonas geográficas.

d).- Desconcentración horizontal

En relación a esta variante de organización, manifestaremos que es aquella cuya finalidad es la creación de órganos de igual rango con facultades en una misma ciudad o área geográfica, como apreciamos en el Departamento del Distrito Federal en el que existen 16 delegaciones políticas que son organismos desconcentrados con igual rango entre sí, los cuales están cubriendo una determinada área pero todas dentro de la misma ciudad.

### 3.- Descentralización.

Es preciso antes de analizar lo que debemos de entender por descentralización indicar lo que es descentralizar, al respecto Olivera Toro expone: " ... Es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas ... " ( 9 )

La descentralización es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa.

Conviene señalar que la mayoría de los administrativistas nacionales coinciden en señalar que hay dos tipos de descentralización: política y administrativa; identificándose la primera con la estructura derivada del Estado, como son las entidades federativas y los municipios, los cuales son estructuras de carácter evidentemente político-administrativo que actúan en una determinada superficie territorial y en las que los administrados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local a través del voto popular; en cuanto a la descentralización administrativa, ésta forma parte de la Administración Pública Federa

( 9 ) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México. 1976. Pag. 300.

ral y existe cuando se crean organismos que dependen indirectamente del Ejecutivo Federal, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

Prescribe el artículo 2º de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que: "...son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorge el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social ... "

Deducimos de lo anteriormente expuesto que los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica como en el caso de la Universidad Autónoma de México, son creados por un decreto o una ley; tienen autonomía técnica, jurídica, un objeto, y un patrimonio propio.

Opinamos que siendo organismos descentralizados estrictamente administrativos desarrollan una actividad político-administrativa, en virtud de que sus directores o dirigentes son designados por el Presidente de la República, tal como se observa de la lectura del artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: " El Ejecutivo Federal ... determinará qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal... "

No olvidemos que la ley citada engloba dentro de la Administración Paraestatal a los organismos descentralizados; igualmente tienen los funcionarios titulares de dichos organismos la obligación de acudir ante cualquier Cámara a solicitud de ésta para informar cuando se discuta una ley o sea estudie un negocio concerniente a su ramo.

Por otro lado tienen una denominación que los distingue como en el caso del I.S.S.S.T.E., PEMEX, CONASUPO, entre otros que

cuentan con órganos de dirección y administración que deciden sobre los asuntos más importantes, dentro de los que podemos encontrar al Consejo de Administración, Asamblea General que son organismos administrativos pluripersonales; inmediatamente después localizamos al órgano de representación unipersonal al que se le puede denominar, bien Director General como es el caso de PEMEX, Rector como en la Universidad Nacional Autónoma de México, o como Gerente General en el caso de Ferrocarriles Nacionales de México.

Tanto los Directores, Gerentes y demás son funcionarios de carácter político-administrativo por formar parte de la Administración Pública Federal, por ser nombrados y removidos, como ya se apuntó, por el Presidente de la República recibiendo órdenes del mismo o del Secretario o Jefe de Departamento; igualmente sabemos que conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que pone el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno que establezca directamente el Presidente de la República o a través de las entidades cabeza del sector.

Cabe hacer notar, que esta forma de organización administrativa lleva como finalidad la de coordinar la actividad del órgano descentralizado con la administración central, sin que esta coordinación constituya un lazo de jerarquía.

#### 4.- Empresas de Participación Estatal

" Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de esta ley, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución del capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de ad-

ministración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente. "

En la realidad administrativa se puede percatar que el Estado moderno ha utilizado un sinnúmero de instrumentos jurídico-administrativos para llevar a cabo con mayor eficacia sus tareas y fines; siendo así que se ha organizado en forma tal para converger con empresas particulares en la realización de tareas de gran magnitud en beneficio de la colectividad, ya que obtiene mejores resultados, pues la eficacia y rendimiento son mayores, selecciona a empleados y funcionarios verdaderamente capacitados, no existiendo deficiencias administrativas ni trabas presupuestarias porque la administración financiera sólo depende de dicha empresa y no está supeditada al régimen de jerarquía.

Se percibe que desde el punto de vista económico, la empresa es la organización de los factores de la producción bajo una estructura y dirección que les da congruencia para producir satisfactores traducidos en bienes y servicios.

Por lo que, cuando se trata de empresas de Estado su finalidad es el atender el interés general conjugando los factores de la producción, en la actualidad la mayor parte de estas empresas adoptan una forma mercantil y dentro de ésta, la más frecuente es la sociedad anónima, aclarando que existen excepciones, pues hay

empresas públicas que son manejadas directamente por una Secretaría o por el Departamento Administrativo; como ejemplo citamos a Ferrocarriles Nacionales de México, manejado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Igualmente hay unidades desconcentradas que son empresas públicas como la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; y unidades descentralizadas como es el caso de Conasupo y de Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

En fin, la mayor parte de las empresas de este tipo como ya se estableció, son sociedades mercantiles y entre éstas, sociedades anónimas; por ejemplo: Altos Hornos de México, S.A.; Aeroméxico S.A. y; como ejemplo de sociedad cooperativa: tenemos a la Sociedad Cooperativa de Talleres Gráficos de la Nación.

Ahora bien, en cuanto al objeto principal de las empresas de participación estatal conforme a la doctrina ha sido catalogado de esta manera.

1.- Prestar un servicio público destacando, entre otras empresas, Aeroméxico S.A. y Mexicana de Aviación S.A..

2.- Administrar bienes del Estado, como en el caso de Fideicomisos que tiene Nacional Financiera S.A..

3.- Producir bienes: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A. y Altos Hornos de México.

La Administración Pública como parte integrante de este tipo de sociedades adquiere los derechos y deberes de socio, que

son entre otros:

- a) Derecho de voto a las asambleas.
- b) Derecho de nombrar administradores consejeros y comisarios.
- c) Derecho de información.
- d) Derecho de dividendos.
- e) Derecho a la parte alícuota que corresponda a cada acción en la liquidación.

De esta manera tenemos que cuando el Estado es mayoritario podrá nombrar, si tiene más del 75% de acciones a la totalidad de los administradores, consejeros y comisarios; si tiene más del 50% pero menos del 75% tendrá derecho a nombrar a todos los consejeros menos a uno y a los comisarios menos a uno.

Es evidente que el control a este tipo de organismos se da en el ámbito político-administrativo derivado de la relación de jerarquía entre Jefe de Estado, Secretario de Estado y sus órganos sociales, dándose por lo tanto cuestiones de nombramiento, de mando y de decisión, control que se contempla con los derechos que el gobierno tiene como accionista y que los ejerce por conducto de la Secretaría cabeza del sector.

El artículo 46 ya citado, parece establecer una diferencia entre las empresas de participación estatal y las instituciones u organizaciones nacionales de crédito, seguros y fianzas, pe

ro analizando a éstas últimas vemos que se trata de sociedades anónimas donde el Estado es accionista mayoritario, por lo cual consideramos que el legislador aplicó mal la técnica jurídica.

Por otra parte, aquellas sociedades mercantiles en que el Estado tiene participación minoritaria o simplemente veto a las decisiones de la Asamblea y Consejo son menos frecuentes en la realidad administrativa y las encontramos fundamentalmente en las actividades mineras.

Estableceremos ahora cuales son las empresas de participación estatal minoritaria, las cuales serán aquellas sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel.

En el tipo de organismos antes mencionados se designará un comisario por parte del titular de la Secretaría cabeza del sector, para la vigilancia de la participación estatal. Igualmente dichas empresas deberán de inscribirse en el Registro de la Administración Paraestatal que llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto, por último su coordinación, programación y evaluación corresponderá a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo respectivos.

### 3.- F U N C I O N A M I E N T O .

Para poder analizar el funcionamiento de la Administración Pública, conviene no pasar por alto las opiniones de Raquel Gutiérrez y Rosa María Ramos quienes manifiestan al respecto que: " La Administración Pública comprende las actividades de grupos de que dispone el Gobierno Nacional para lograr sus propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas; se refiere a la actividad encaminada a la conquista de propósitos que no son específicamente los fines del Estado en forma organizada y planificada." (10)

Ya hemos visto que los grupos a que se refiere el párrafo anterior son las formas de organización administrativa ya citada, ahora enfoquemos que actividades van a desarrollar esos grupos de que dispone la Administración Pública para la consecución de sus fines.

La mayoría de los tratadistas administrativos coinciden en indicar que desde el punto de vista funcional la Administración Pública es el conjunto de actos materiales y jurídicos efectuados en virtud de las atribuciones que la Ley positiva otorga para alcanzar sus objetivos.

(10) Gutiérrez, Raquel y Ramos, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano, Editorial Porrúa S.A. México 1978. Pags. 103 y 104.

Conocemos que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley para el Control del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y demás leyes aplicables, como legislación positiva que encomiendan las atribuciones en general de la Administración Pública y que el expedir leyes, dar ordenes administrativas, movilizar la fuerza pública, transportar mercancías y correspondencia, impartir enseñanza o servicios de asistencia se están realizando actos materiales.

Por otra parte, la Administración Pública manifiesta la voluntad del Estado mediante actos jurídicos emanados de sus órganos administrativos competentes, que crean, reconocen, modifican, transmiten, declaran o extinguen derechos y obligaciones.

Estaremos en presencia de un acto que crea derechos y obligaciones en aquellos cuando se conceda una licencia de manejo a través de su órgano competente; percibiremos un acto que reconoce, cuando la autoridad otorga una patente a su inventor; modificará en aquellos casos en el que el órgano condona una sanción administrativa y extinguirá cuando da por terminada una concesión mediante su rescate.

Todo lo anterior, converge en que tanto los actos materiales como los jurídicos son efectuados por la Administración Pública y están íntimamente ligados a los particulares, quienes le han dado a partir del pacto federal o Constitución Mexicana las

atribuciones esenciales, mismas que desmenuzaremos y clasificaremos de la siguiente manera:

- a).- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.
- b).- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia.
- c).- Atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares, para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

a).- Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

La función administrativa como ya se ha asentado no es estática, entre los principales casos de este tipo de atribuciones podemos enunciar los siguientes.

1.- En las relaciones familiares, por medio del registro civil que da validez y reconocimiento a los hechos y actos como son entre otros: el nacimiento, matrimonio, muerte y adopción.

2.- En cuestiones de propiedad y de comercio de los particulares haciendo el registro de un inmueble o una sociedad.

En fin, la intervención administrativa del Estado en la relación de los particulares va creciendo a medida que la legislación civil avanza, disminuyendo con ello el derecho individual a

favor del colectivo.

b).- Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de los particulares.

Evidentemente la función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción mediante actos que tienen un alcance concreto; como ejemplo citaremos el otorgamiento que da la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de una concesión de transporte terrestre a particulares, esta Secretaría tiene la obligación de vigilar todas las disposiciones legales inherentes a dicha concesión como son: la buena prestación del servicio del transporte, la no alteración de tarifas que en determinado momento fuere perjudicial al interés del usuario; las medidas que debe de adoptar dicha autoridad van desde un apercibimiento, aplicar una multa, hasta dar por terminado el otorgamiento de la concesión.

Lo mismo ocurre en las licencias de construcción y permisos, entre otros, todo ello debe ser controlado y vigilado por la función administrativa para preservar el orden público social.

c).- Atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares, para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

La Administración Pública es el conducto del cual el Estado se vale para la intervención en las actividades de los par-

ticulares, es así como el poder legislativo crea los organismos administrativos dependientes de una forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo, como son: Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Sin embargo actualmente la rectoría económica del Estado ha sido menor en el sector público, en virtud de que se ha visto obligado a desprenderse de un sinnúmero de empresas paraestatales, por razones de corrección de desviaciones y mantenimiento de la política económica, ya que algunas de ellas no eran consideradas como estratégicas y prioritarias para el desarrollo de México.

Existe por otro lado una diversidad de criterios tendientes a clasificar a las funciones de la Administración Pública Federal de acuerdo a:

- a).- El órgano o sector que efectúa la actividad.
- b).- A la naturaleza intrínseca de la actividad que desarrolla el órgano.

- a).- El órgano o sector que efectúa la actividad.

El organismo público tiene una denominación conforme a la materia o campo en que se va a desenvolver; como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual desarrolla toda la actividad concerniente a los ingresos de la federación; o bien, La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal que se encarga de controlar y coordinar a las empresas de participación esta-

tal.

b).- A la naturaleza intrínseca de la actividad que desarrolla el Órgano.

El Departamento del Distrito Federal también tiene su Hacienda ejercida a través de la Tesorería y sin embargo a tal Departamento de Estado no se le denomina Departamento de Hacienda del Distrito federal; más aún, existen Juntas Locales, o Federales dependientes del Departamento del Distrito Federal o de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respectivamente, que efectúan actividades jurisdiccionales, que no rebasan el campo de otro órgano de la Administración Pública Federal sino el campo de otro poder del Estado, el poder jurisdiccional desde un punto de vista de carácter político más que jurídico.

El maestro Francisco Porrúa Pérez en su libro titulado Teoría del Estado, clasifica la función administrativa de acuerdo a los actos que ejecuta y enuncia: " Todos los actos políticos o de gobierno son discrecionales, puesto que nacen precisamente cuando el Ejecutivo hace uso de facultades de este orden; pero no todos los actos discrecionales son actos de gobierno o actos políticos, porque dentro de estas mismas facultades discrecionales podemos encontrar la existencia de actos administrativos propiamente dichos."

(11).

(11) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa S. A. México 1979. Pag. 397.

De lo anteriormente transcrito colegimos que el Ejecutivo como gobierno o poder político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes; como poder administrativo se define por la relación, por la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos. Cuando el Presidente de la República nombra Secretarios de Estado y Ministros de la Suprema Corte de Justicia está efectuando actos eminentemente políticos, pues sólo con este carácter puede intervenir en el funcionamiento y en la integración de los poderes públicos, por lo tanto los actos que ejecuta son formalmente administrativos aunque emanen de un órgano político.

#### 4.- C L A S I F I C A C I O N .

Consideramos que es muy variado el número de órganos que forman parte de la Administración Pública Federal efectuando actividades bien determinadas, algunas de ellas para prestar un servicio, y otras, para resolver un conflicto, por tal motivo la doctrina clasifica a la Administración Pública en varias formas entre las que tenemos:

- a).- La Administración Pública Activa.
- b).- La Administración Pública Contenciosa.
- c).- La Administración Pública Directa.
- d).- La Administración Pública Indirecta.
- e).- La Administración Pública en cuanto a la forma en que se estructura.

- a).- La Administración Pública Activa.

Es aquella que comprende todas las formas de organización administrativa dependientes del Poder Ejecutivo Federal que desarrollan una actividad en beneficio del interés general, ya sea prestando asistencia médica, enseñanza, un servicio público; explotando bienes de la nación; dotando de tierra a los campesinos; actividades desarrolladas por las unidades administrativas dependientes del sector correspondiente.

b).- La Administración Pública Contenciosa.

Dentro de esta encontramos que son pocas las dependencias que tienen a su cargo una función contenciosa. En la realidad Administrativa observamos unidades administrativas contenciosas subordinadas a organismos centralizados como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dependiente del Departamento del Distrito Federal; entidades encaminadas a resolver conflictos existentes por actos de la propia Administración Pública que de algún modo han afectado la esfera jurídica de los particulares.

c).- La Administración Pública Directa.

La Administración Pública Directa es la que ejerce las atribuciones y el despacho de negocios de orden administrativo asignados al Poder Ejecutivo de la Unión por conducto de los organismos centralizados: Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

d).- La Administración Pública Indirecta.

Obviamente, aquellas atribuciones y negocios igualmente asignados al Poder Ejecutivo que no son ejercidos por los órganos centrales antes mencionados, se asignan a organismos auxiliares como son los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e institucio-

nes nacionales de seguros y de fianzas y, fideicomisos.

e).- La Administración Pública en cuanto a la forma en que se estructura.

En líneas anteriores se han señalado claramente las diferentes formas de organización administrativa de la Administración Pública Federal como son: la Centralización, la Desconcentración, la descentralización y las Empresas de Participación Estatal.

Por su parte Gabino Fraga establece otras formas de clasificación de la Administración Pública al manifestar: "... los órganos de la Administración pueden separarse en dos categorías; unos que tienen carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares. " (12)

Organos-Autoridad.

En relación a los órganos-autoridad expresaremos que cuando el órgano de la Administración Pública está investido de facultades de decisión y ejecución creando una situación jurídica que afecte o beneficie a los particulares estaremos en presencia de un órgano de autoridad.

Concretando sobre el particular, a modo de ejemplo, nos apoyaremos en lo establecido por el artículo 3º de la Ley de Vías

(12) Gabino Fraga, Ob. Cit. Pag. 126.

Generales de Comunicación, que enumera una serie de atribuciones que corresponden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y entre las que destaca la Inspección y Vigilancia a las Empresas transportistas del servicio público federal que explotan las vías generales de comunicación, de tal manera que en cualquier momento o cuando la situación lo amerite, dicha Secretaría, por conducto de la Dirección respectiva puede decidir pasar visita de inspección, para vigilar la correcta explotación del servicio, igualmente encontramos que dicha autoridad tiene la facultad para sancionar las infracciones a la ley citada, afectando la esfera jurídica de las concesionarias, pero esta autoridad sólo resuelve o decide lo que debe de proceder, en la práctica se observa que quien realmente ejecuta el acto, o bien, hace efectiva la sanción es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de esta manera deducimos que existen órganos-autoridad que sólo tienen el carácter de decisión y por otra parte órganos-autoridad que tienen el carácter de ejecución, sin embargo suele suceder que existan órganos-autoridad que tengan ambos aspectos.

#### Organos-Auxiliares.

Entenderemos por tales aquellos que están constituidos por los órganos que tienen a su cargo el preparar los elementos necesarios a fin de que los órganos-autoridad puedan tomar sus resoluciones.

Finalmente estableceremos que los órganos-auxiliares se clasifican en:

auxiliares < auxiliares propiamente dicho.  
                  consulta.

Serán órganos-auxiliares propiamente dicho, aquellos que realizan todas las funciones técnicas y materiales de los asuntos que la autoridad debe de decidir, al respecto citaremos el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispone que a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología le corresponde: fracción V " ... apoyar técnicamente a las autoridades locales ... a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; "

En relación a los órganos de consulta, entenderemos que son aquellos que necesitan ser oídos, independientemente de que su opinión sea obligatoria, porque puede suceder que la autoridad que vaya a resolver tenga una facultad discrecional para solicitar la opinión del órgano de consulta y también que la ley imponga la obligación de oír al órgano de consulta, pero sin que la consulta de éste obligue a la autoridad, a pesar de esto puede ocurrir que dicha opinión por su importancia y características obligue a la

autoridad que solicitó la misma; en este caso ambas autoridades están colaborando en la calidad de decisorias.

## C A P I T U L O II

### DELEGACION DE FACULTADES

#### ADMINISTRATIVAS

## 1.- ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

- A) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- B) SECRETARÍAS DE ESTADO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

## 2.- CONCEPTOS

- A) AUTORIDAD
- B) DELEGACIÓN
- C) PODER

## 3.- EFECTOS DE LA DELEGACION DE FACULTADES ADMINISTRATIVAS

- A) NATURALEZA JURÍDICA
- B) CLASES

## 1.- ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Se refleja dentro de nuestra vida cotidiana que la Administración Pública es la parte más dinámica del Estado, la más próxima a la sociedad, sin embargo, debido a la situación por la que atraviesan la mayoría de los Estados y principalmente el nuestro, hasta la presente Administración se había visto acrecentada en sus unidades que lo forman.

Vivimos en una sociedad grande y en consecuencia compleja, siendo indispensable ante este crecimiento, que la Administración Pública se organice mejor para cumplir con las atribuciones que le corresponden y hacer frente a las necesidades y peligros de dicha sociedad.

En lo que atañe a lo comentado, conceptualiza Acosta Romero a la Administración Pública de la siguiente manera: " Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos. " (13)

(13) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pag. 63.

Cabe aclarar que las atribuciones de esta parte estatal son individualizadas en cada uno de sus órganos que la integran, que le están asignados por su orden jurídico, por ideas filosóficas, políticas y sociales; entre las principales atribuciones de la Administración Pública encontramos las siguientes:

1.- Defensa para garantizar la integridad del Estado, seguridad interior, hacienda, justicia y relaciones exteriores.

2.- Servicios públicos, prestados por el propio Estado, o bien, por los particulares mediante el otorgamiento de la concesión y son por ejemplo:

a).- Medios de comunicación: radio y televisión entre otros.

b).- Transporte.

c).- Mercados.

d).- Alcantarillado.

3.- Servicios sociales: salubridad, asistencia y seguridad social.

4.- Explotación de actividades económicas: hidrocarburos energía eléctrica, energía nuclear.

5.- Dominios concurrentes: educativo, sanitario, banca, comercio, industria.

6.- Control y vigilancia: Mantenimiento del orden jurídico

co y seguridad interna e internacional.

7.- Promover y planear el crecimiento de la economía.

8.- Proveer de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes

9.- Disposición, destino y manejo de los bienes del patrimonio del Estado.

10.- Selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de las labores de sus funcionarios y empleados.

11.- Recaudación, concentración de ingresos públicos y toda gestión tributaria y financiera.

a).- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

I FACULTADES LEGISLATIVAS.

II FACULTADES ADMINISTRATIVAS.

III FACULTADES JURISDICCIONALES.

I FACULTADES LEGISLATIVAS.

En primer término, antes de entrar al análisis de las facultades legislativas del Presidente de la República, considerámos que es difícil concebir el principio de la división de poderes, de tal manera que el Poder Ejecutivo efectúe funciones estrictamente ejecutivas, pero la práctica nos muestra lo contrario, ya que existen diversas ingerencias del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo o al Judicial, tan es así que el representante del Estado y del Poder Ejecutivo tiene intervención en los demás poderes. Por lo pronto estudiaremos ahora las facultades del Presidente dentro del ámbito legislativo como: legislador, colaborador y como titular de la facultad reglamentaria.

1.- Facultades del Presidente como legislador.

Únicamente, previa autorización del Congreso de la Unión, el Ejecutivo podrá legislar de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 Constitucional en dos supuestos, de los que podemos decir que son facultades indirectas del Ejecutivo.

Primero: En la situación de emergencia en la vida institu

cional del país; donde el ejecutivo va a tomar las medidas necesarias, sean administrativas o legislativas para expedir leyes, indudablemente con normas de carácter general, abstractas e impersonales con vigencia determinada, sin que exista concurrencia de ningún otro órgano (artículo 29 Constitucional).

Segundo: En la situación de emergencia con el fin de regular la producción nacional; en este caso el ejecutivo legisla en materia de comercio aumentando, disminuyendo o suprimiendo las tarifas de exportación e importación, además para limitar el tránsito de productos cuando lo estime necesario en beneficio de la nación (artículo 131 párrafo segundo constitucional).

Por otro lado y sólo en un caso, el Presidente de la Repú**u**blica puede legislar sin aprobación del Congreso, ese caso es el que previene el artículo 27 Constitucional en su párrafo quinto que enuncia: " ... Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exiga el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional ..."

A este señalamiento afirma Ignacio Burgoa: " ... También la constitución lo inviste con la facultad legislativa directamen-

te, sin la intervención del Congreso... " (14)

Es claro que la reglamentación a que se hace referencia, del artículo 27 Constitucional corresponderá a normas de carácter general, abstractas, e impersonales, sin que éstas rebasen los lineamientos fundamentales, porque si así fuese se invadiría la órbita competencial del Congreso de la Unión, ya que éste legisla sobre el uso y aprovechamiento de aguas pero de jurisdicción federal y no particular.

2.- El Presidente como colaborador legislativo.

No hay duda de que la iniciativa, el veto y la promulgación de la ley son actos jurídico-políticos, por los cuales el Presidente de la República colabora en el proceso legislativo para la creación de leyes.

a).- La iniciativa de ley.

Tenemos conocimiento de que la iniciativa de ley compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Pormenorizando que el Presidente de la República es el funcionario, quien por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y por lo tanto al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, creemos que es el más capacitado para proponer una iniciativa de ley que modifi-

(14) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1984. Pag. 767.

que, reforme, adicione no sólo las leyes emanadas de la Constitución sino también e ésta; fundamentamos lo aludido, ya que en la práctica sus iniciativas son las que menos errores, absurdos o aberraciones contienen, quizás por el mejor conocimiento de causa, auxiliado como ya se ha citado, por sus órganos dependientes, es decir las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, los cuales están en mejor posición con la realidad social, motivo por el cual formulan sus proyectos de ley ante el Presidente, quien en última instancia es el que los presenta ante el Congreso de la Unión.

b).- El veto.

El veto constituye la formulación de objeciones hechas por el Presidente de la República a los proyectos de ley o decretos aprobados por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, pudiendo ser dichas oposiciones inoperantes y consecuentemente teniendo al ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación.

El veto no opera en caso de que el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras se erija en cuerpo electoral o jurado, así como cuando se acusa a un funcionario por delitos oficiales y cuando se convoca por la Comisión Permanente a sesiones extraordinarias.

Se debe aclarar de que si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las del Congreso de la Unión antes de la intervención de las legislaturas de los Estados conforme lo establecido por el artículo 135 de

nuestra Carta Magna.

c).- Promulgación.

Se puede comentar respecto a ella que es la publicación de una ley o decreto previamente aprobados por el Congreso, ordenada por el Presidente de la República; consideramos que la promulgación constituye un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor y como tal debe complementarse con el refrendo que otorgan los Secretarios de Estado, a efecto de que tengan fuerza compulsatoria.

Resulta así que la promulgación más que facultad es una obligación del Presidente porque creemos que es derivada de la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes emanadas de ella, además sabemos que el ejecutivo sólo puede ser calificado o acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, por lo tanto, ante la negativa de publicar las leyes o decretos, no existe medio jurídico para compeler al cumplimiento de tal obligación.

3.- El presidente como titular de la facultad reglamentaria.

Tomando en cuenta que es el artículo 89 de la Constitución el que otorga la mayor parte de facultades al Presidente de la República analizaremos en primer término su fracción 1 que dispone;  
" Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia: "

A lo dispuesto es de mencionarse que el ejecutivo debe acercarse los medios para lograr la exacta observancia o cumplimiento de las leyes, esta facultad sólo se circunscribe a la esfera administrativa, pormenorizando o detallando las leyes mediante los reglamentos, surgiendo con ello dos tipos de reglamentos, éstos son:

a).- Reglamentos Heterónomos

b).- Reglamentos Autónomos

a).- Reglamentos Heterónomos

Son aquellos que constituyen el conjunto de normas abstractas, generales e impersonales que detallan a una ley, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación explica el contenido de la fracción I del artículo 89 Constitucional ya citado y al respecto dice: : "... El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto a ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley ..." (15)

(15) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación Tesis 512 Apéndice 1975, Segunda Sala Pag. 846.

Visto lo que antecede concluimos que la validez jurídica del reglamento depende de la ley, es decir reglamento es a ley lo que ley es a Constitución; si se abroga, deroga o modifica la ley igual efectos surtirá al reglamento.

b).- Reglamentos Autónomos.

En igualdad de circunstancias existe un excepción al principio de que sin ley no puede haber reglamento, misma derivada del contenido del artículo 21 Constitucional, nos referimos a los reglamentos gubernativos y de policía, aún cuando dichos ordenamientos no se encuentren apegados a una ley, deben de ser generales, abstractos e impersonales y no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente, sino que por si mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

En otro sentido, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino sólo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes expedidas por el Congreso, es así que en vista de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento, tal como lo determina la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, siendo que en esta última se especifica la atribución a dicho funcionario de expedir reglamentos, sin que exista ley que por si establezca la normación a las materias gubernativas o de policía.

## 11.- Facultades Administrativas.

Por lo que comprende la función administrativa, ésta siempre debe desplegarse mediante la aplicación o ejecución de las normas abstractas generales e impersonales, es así como el Presidente de la República emite actos administrativos, aplicando leyes, como el caso en que otorga una patente a su inventor, quien tiene a su vez el derecho exclusivo sobre su invención conforme a lo que previene la Ley de Invenciones y Marcas y la Constitución en su artículo 89 fracción XV, teniendo dichos actos, entre las características más importantes las siguientes: concreción, particularidad y personalidad; otros ejemplos más los tenemos cuando se otorga una licencia o bien un permiso o una concesión.

Consecuentemente a lo ya expresado, todos los actos que legalmente puede efectuar el Presidente sin que sean los legislativos a que hemos hecho referencia y los jurisdiccionales que posteriormente mencionaremos son actos administrativos y tienen contenidos diversos como es el político, destacando entre ellos las siguientes facultades:

- a).- Facultades de nombramiento.
- b).- Facultades de remoción.
- c).- Facultades de defensa y seguridad nacional.
- d).- Facultades en materia diplomática.

e).- Facultades de relación política.

f).- Facultades en relación con la justicia.

g).- Facultad para expulsar extranjeros.

a).- Facultades de nombramiento.

Para poder apreciar con mayor claridad a estas facultades es preciso designar cuales son las libres y cuales las limitadas, de tal modo que las facultades libres serán aquellas cuando el Presidente designa libremente a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Jefe del Departamento y Procurador de Justicia del Distrito Federal respectivamente, los Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Visto lo anterior, nos toca ver las facultades limitadas que serán aquellas designaciones hechas por el ejecutivo de Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, Coroneles y Oficiales Superiores, empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación del Senado o Comisión Permanente; igualmente designará a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pero con aprobación de la Cámara de Diputados.

b).- Facultades de remoción.

En el estudio de las facultades libres encontramos la re-

moción libre de sus Secretarios de Estado, Procurador General de la República y del Departamento del Distrito Federal respectivamente, Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda.

Resultando que como facultades limitadas tenemos: cuando los empleados Federales no pueden ser removidos por el Ejecutivo sino por causa justificada.

c).- Facultades de defensa y seguridad nacional.

Esta facultad es derivada de la facultad extraordinaria para legislar conforme al artículo 49 Constitucional.

Siendo por ende limitativo, en virtud de que para hacer frente a la defensa y seguridad nacional se requiere el acuerdo de sus Secretarios de Estado y la aprobación del Congreso de la Unión.

d).- Facultades en materia diplomática.

Sobre esta facultad debemos de enfatizar que el Presidente de la República como director y coordinador de la política internacional de México, dicta medidas que tienden a establecer las relaciones de nuestro país con los demás, fomentar el intercambio comercial mediante la celebración de tratados y convenios, cuya aprobación incumbe al Senado ( artículo 76 fracción 1 y 133 Constitucionales ).

e).- Facultades de relación política.

Existe una relación de interdependencia Constitucional

entre el Presidente de la República y el Congreso de la Unión en el proceso legislativo, es así como el Presidente tiene la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente, o bien, de iniciar, vetar o promulgar leyes.

f).- Facultades en relación con la justicia.

En éstas, se auxilia al Poder Judicial para el mejor desempeño de sus funciones, suministrándole la fuerza pública para hacer cumplir coactivamente sus resoluciones, hecho del que claramente nos percatamos en el régimen penitenciario.

g).- Facultad para expulsar extranjeros.

Es una facultad libre, la cual se va a efectuar sin la aprobación del Congreso o de algún órgano jurisdiccional, cuando se observe que la permanencia de un extranjero es inconveniente para el país, haciéndole abandonar el territorio nacional sin necesidad de juicio previo, tal como se desprende del contenido del artículo 33 Constitucional.

III.- Facultades Jurisdiccionales.

Siendo el Presidente la suprema autoridad, dicta resoluciones definitivas de restitución o dotación, igualmente cuando se lesomete el conflicto existente entre el Estado y los particulares, así como entre el Estado y sus empleados, percibimos que emite resoluciones por medio de sus Tribunales Administrativos, como son entre

otros el Contencioso, el Fiscal de la Federación, el de Conciliación y Arbitraje, respectivamente.

b).- SECRETARÍAS DE ESTADO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPUBLICA Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Secretaría de Estado. Concepto.

Miguel Acosta Romero la define: " Es un órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República ... en los asuntos de una rama de la actividad del Estado. " (16)

Analizando dicho concepto se desprende que la Secretaría es la estructura presidida por una persona física al que se le denomina Secretario de Estado, que es designado por el Presidente de la República. En Europa, en épocas pasadas, a los consejeros de los reyes que desempeñaban funciones de gobierno se les llamaba cancilleres, posteriormente conforme evolucionaron las sociedades, a las personas más cercanas al monarca se les denominó Secretarios de despacho, llegando a lo que actualmente conocemos como Secretarios de Estado.

Es fácil señalar las atribuciones que corresponden a cada una de las Secretarías de Estado porque éstas se encuentran determinadas en los artículos 27 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero, sería innecesario en virtud de que se han descrito las principales atribuciones de la Administración Pública Federal, además de que resultaría extensivo, motivo por el cual solamente mencionaremos las innovaciones que ha sufrido la

citada ley.

La ley de Secretarías y Departamento de Estado del 24 de diciembre de 1958 establecía quince secretarías, incluyendo entre ellas a la Secretaría de la Presidencia, posteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que modificó a la anterior, del 29 de diciembre de 1976 se suprimió dicha Secretaría, en cambio aparecen dieciseis Secretarías, donde se encuentran como novedades la de Programación y Presupuesto y la de turismo. Por último la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1982, que su vez modifica la anterior, enumera dieciocho Secretarías, de las cuales la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como innovaciones, no obstante esto en el transcurso de la presente administración se le ha dado otro nombre a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, designándola como Secretaría de Salud.

Cabe indicar que la mayoría de los tratadistas coinciden en señalar que materialmente sería imposible que el titular del poder ejecutivo pudiese realizar adecuada y atinadamente todas las funciones que le han sido encomendadas, por lo que se ha hecho necesario el auxilio en dichas funciones de las entidades jurídico-administrativas, entre las que destacan las Secretarías de Estado,

Procuraduría General de la República. Concepto.

Es el órgano compuesto por la estructura jurídica, por un conjunto de elementos: personales y materiales, disponibles para ejecutar su competencia bajo la dirección de su titular quien a su vez depende del ejecutivo, esta entidad forma parte de la Administración Pública Centralizada y es encabezada por el Procurador General de la República, quien efectúa las siguientes funciones jurídicas:

a).- Es el consejero jurídico del gobierno federal: opina sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes; sobre las contradicciones de la Suprema Corte de Justicia y de Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo.

b).- Es parte en los juicios: en que la federación sea parte; relacionados con agentes diplomáticos y consulares.

c).- Ejercita la acción penal por medio del ministerio público federal.

Independientemente de que en la Ley Orgánica de la Administración Pública no se determine, la Procuraduría General de la República, tiene igual rango que las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal, así como la obligación de dar cuenta al Congreso; justificándolo por formar parte de la Administración Pública Centralizada, como se determina de la lectura de los artículos 1º párrafo segundo, 4º y 5º de la citada ley.

Su función, además de ser consejero jurídico, es administrativa, en virtud de que ningún momento expide leyes ni dicta sentencias.

Es de nuestro conocimiento que el Ministerio Público Federal está presidido por el Procurador General de la República, su atribución principal es ejecutar la acción penal y perseguir los delitos en el orden federal, dirige a la policía, representa a la sociedad: a los menores de edad, a los incapacitados y a la federación.

Por lo que respecta a su estructura, la Procuraduría General de la República cuenta con diversas dependencias auxiliares: Subprocuradurías, Oficialía Mayor, Direcciones Generales, subdirecciones, Departamentos Internos, Oficinas y Secciones, todos ellos ocupados por personal designado conforme al presupuesto determinado.

Departamento del Distrito Federal. Concepto.

Refiriéndose a este órgano administrativo, conviene señalar en principio lo que se entiende por Departamento Administrativo, tal como lo señala la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La doctrina nos dice que dentro de las Secretarías, Procuraduría y en los organismos descentralizados existen numerosos Departamentos Internos o Administrativos, además que en épocas pasadas existieron Departamentos que cubrían una activi-

dad bien determinada como fueron el de Pesca y de Trabajo Social que actualmente son Secretarías de Estado; consecuentemente para la doctrina no existe Departamento Administrativo alguno con actividad determinada a nivel de Secretaría.

No obstante lo anterior, la realidad demuestra que debe de entenderse por Departamento Administrativo al Departamento del Distrito Federal, ya que éste forma parte de la Administración Pública como organismo centralizado, en principio, porque su administración está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal que él designe, además que se encuentra incluído con las Secretarías en la lista de dependencias que señala el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La ley a que hacemos referencia con antelación trata por separado al Departamento Administrativo y al Departamento del Distrito Federal, desconocemos la razón por la cual sigue enunciando al Departamento Administrativo ya que, como nos lo demuestra, la doctrina, no existe alguno, pero tampoco se descarta la posibilidad de que por necesidades colectivas pudiere surgir uno o varios a lo futuro, siendo una cuestión de índole política, motivo por el cual, tal denominación no deja de ser confusa con lo que verdaderamente debemos de entender por Departamento del Distrito Federal, inclusive, con toda intención se le ha designado Administración del Distrito Federal, pues se refiere a la Administración Pública de dicha entidad.

A lo expuesto cabe enunciar por un lado al Distrito Federal como entidad federativa y por otro al Departamento del Distrito Federal como Administración Pública del mismo. El Distrito Federal como entidad federativa cuenta con los siguientes elementos: población, territorio, orden jurídico, gobierno, éste último está constituido por las tres funciones fundamentales: el ejecutivo asignado al Presidente de la República quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal; legislativo a través del Congreso de la Unión y por último la función judicial representada por el Tribunal Superior de Justicia.

A mayor abundamiento el maestro Acosta Romero explica lo anterior en esta forma: " Así tenemos que el Gobierno del Distrito Federal lo constituyen los tres poderes, y el Poder Ejecutivo viene a recaer en el Presidente de la República y en el Departamento del Distrito Federal, o sea, para hablar con propiedad la Administración Pública del Distrito Federal, en todos sus ramos, la ejerce el Presidente de la República, a través del Departamento del Distrito Federal y los órganos dependientes del mismo ..." (17)

Asimismo la Constitución en ningún momento contiene alguna disposición que establezca que el Departamento del Distrito Federal sea un Departamento Administrativo. Cabe señalar que el gobierno Federal como entidad federativa es manejado por órganos como son

(17) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pag. 147.

el Congreso de la Unión y el Presidente de la República y sólo por Tribunales que por esencia son del fuero común.

Desde el punto de vista que nos ocupa, es decir de la Administración Pública Federal, el Departamento del Distrito Federal es una forma de organización centralizada que administrativamente en ningún momento puede ser considerado como organismo descentralizado. La organización administrativa del Distrito Federal a su vez está constituida por órganos centrales y por órganos desconcentrados, a manera de entender a los primeros, citaremos a la Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales del Gobierno, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Tesorería del Distrito Federal y las Direcciones Generales y, por otro lado, entre otros organismos desconcentrados mencionaremos a la Delegaciones Políticas en sus respectivas circunscripciones geográficas, las cuales están jerárquicamente subordinadas a la Jefatura del Departamento; los almacenes para los trabajadores del Departamento; la Comisión de Vialidad y Desarrollo Urbano.

Ahora bien, siendo el Presidente de la República el representante legal del Departamento del Distrito Federal, delega sus facultades a la persona que estime conveniente, denominado como ya sabemos Jefe del Departamento del Distrito Federal, igualmente designa a los Secretarios Generales de Gobierno y al Oficial Mayor.

Independientemente de los organismos que forman la estructura del Departamento del Distrito Federal ya referidos, para Gabi-

no Fraga: " Completan la estructura orgánica del Departamento los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana que son los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal ..." (18)

Transcritos los principales organismos, es necesario pasar a manifestar las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, las cuales son clasificadas por la ley orgánica del propio Departamento en los diferentes campos o materias que lo forman como son: de Gobierno, Jurídica, Administrativa, Hacendaria, de Obras y Servicios Públicos; correspondiendo dentro de nuestra realidad administrativa un campo de los antes señalados a una Secretaría.

A pesar de la diferencia doctrinal entre Departamento Administrativo y Departamento del Distrito Federal y tomando a éste como Departamento Administrativo, la Constitución dispone que su Jefe tiene la obligación, al igual que el Secretario de Estado, de dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guarde su ramo, o bien, su Administración Pública, así como de informar a petición de cualquier Cámara cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo; agregando también que forma parte, junto con los Secretarios de Estado y Procurador General de la República, del Cuerpo Colegiado previsto por el artículo 29 Constitu-

(18) Gabino Fraga. Ob. Cit. Pag. 196.

cional.

Por otra parte, el Artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: " Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán de estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas ".

A primera vista, tal artículo parece ser que constituye una medida de observación de los actos administrativos presidenciales, si esa fue la intención del legislador, sin duda alguna que es positiva, a pesar de ello, la realidad nos demuestra que, por lo general, todos los actos presidenciales son refrendados por el Secretario y Jefe de Departamento Administrativo.

Debemos de mencionar que la firma no es otra cosa que la figura jurídica denominada refrendo, la cual es la obligación y derecho que tiene el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal para firmar conjuntamente con el Presidente los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refiere a su ramo. Recordemos que la competencia de las Secretarías de Estado se extiende a toda la República, mientras que el Departamento del Distrito Federal únicamente se concreta a dicha circunscripción.

Ahora bien, el refrendo significa una responsabilidad di-

recta del Secretario de Estado o Jefe del Departamento del Distrito Federal frente al Presidente de la República y nunca para los otros poderes; además el otorgamiento del refrendo trae aparejada dos situaciones: cuando no se otorga, pudiere ocurrir la dimisión o remoción de quien no lo hizo; cuando se otorga, se complementa con el acto, siendo, por lo tanto, un requisito para dar validez a los actos administrativos ya que sin el refrendo no serán obedecidos.

a).- CONCEPTO DE AUTORIDAD.

Siguiendo a Welburg Jiménez Castro, autoridad es el " ... derecho que poseen los jefes para requerir acción, y en el caso del jefe del órgano ejecutivo del Estado, para coordinar a todos los organismos públicos de naturaleza aplicativa y para lograr la coherencia en las actividades de todos los órganos del Estado " (19)

Por su parte Ernst Forsthoff señala " Por autoridad se entiende aquella institución oficial (y también las personas actuan- tes en ella) que ejercen con eficacia exterior una actividad admi- nistrativa " (20)

Por otro lado Ignacio Burgoa dice: " Autoridad es aquel órgano estatal, de facto o de iure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o ex- tingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperati- va " (21)

(19) Jiménez Castro, Welburg. Administración Pública para el Desa- rrollo Integral. Fondo de Cultura Económica. Méx. 1976. Pag. 26.

(20) Forsthoff, Ernst. Tratado de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1958. Pag. 563.

(21) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A. México 1981. Pag. 338

Conjugando los conceptos antes señalados podemos concluir lo siguiente: autoridad es la persona u órgano estatal con facultades o poderes de decisión o ejecución legalmente conferida para ejercer una función pública que crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas; igualmente constituye la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

La finalidad evidente del Estado es lograr el bien público que se logra por la actividad reunida por todos los individuos que lo integran, esta actividad debe ser coordinada por el Estado, quien necesita de organismos o personas denominadas autoridades, las cuales imponen ciertas conductas sin que con ello se puede decir que se caiga la anarquía.

La autoridad está capacitada para dar órdenes a sus subordinados, por tal motivo es llamada a mandar, tiene derecho a obligar a la obediencia de sus órdenes, mismas que no deben ser arbitrarias y deben tener características generales, es decir detalladas a priori para todos o para un grupo determinado, en este caso estaremos en presencia de leyes, reglamentos y acuerdos; asimismo debe tener características particulares, como en el caso de una decisión en vista de un caso concreto como son las concesiones administrativas, licencias, permisos y en general de actos administrativos en

sentido estricto.

Es indudable que la autoridad necesita de la fuerza material que le permita hacer cumplir obligatoriamente sus decisiones, esta fuerza en ocasiones se manifiesta por medio de ejecuciones forzosas, embargos, medidas de seguridad, por lo que el gobierno que no haga uso de la misma faltará a su deber, además de lo expresado otro elemento complementario y justificatorio de la autoridad es la adhesión de sus gobernados, razón por la cual ningún gobierno se hace respetar por el sólo uso de la fuerza si sus gobernados se niegan a obedecer, ni la mayor fuerza puede obligarlos. La adhesión nace de la confianza que los gobernados dan a sus representantes en base a un orden jurídico establecido.

Igualmente se ha visto a la Administración Pública Federal, como uno de los conductos por los que se manifiesta el Estado y siguiendo la tesis del maestro Gabino Fraga existen autoridades resolutorias y ejecutorias, motivo por el cual aquellos órganos que tengan facultades de decisión o ejecución son considerados autoridades.

b).- CONCEPTO DE DELEGACION .

Existe una gran diversidad de criterios sobre esta figura administrativa entre las que destaca la del diccionario de derecho del maestro Rafael de Pina Vara, el cual manifiesta que la Delegación es el " Acto por medio del que una función concreta o funciones expresamente determinadas, correspondientes a funcionario determinado, son encomendadas circunstancialmente a otro, que las ejerce con idénticas condiciones y con igual competencia con las que pudiere realizar el habitualmente llamado a desempeñarlas, en virtud de la existencia de disposición legal que la autoriza " (22)

A su vez en el diccionario jurídico mexicano de la U. N. A. M., encontramos que la Delegación de Facultades " Es el acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano ..." (23)

ELEMENTOS DE LA DELEGACION .

Estimamos que de los conceptos expuestos se desprenden los siguientes elementos:

(22) De Pina Vara, Rafael. Ob. Cit.

(23) Diccionario Jurídico Mexicano. U. N. A. M. México 1983.

- 1.- Delegante.
- 2.- Delegado.
- 3.- Acto Jurídico.
- 4.- Poderes o facultades que se transmiten.
- 5.- La Existencia de una ley que autoriza el acto.

1.- El Delegante. Es el órgano administrativo autorizado para transmitir parte de sus facultades.

2.- El Delegado. Es el órgano administrativo autorizado legalmente para realizar dichas facultades.

3.- El Acto Jurídico. Es la manifestación de voluntad para transmitir facultades del Delegante al Delegado, este puede ser general o bien individual pero siempre previsto en un ordenamiento jurídico. La Delegación de Facultades por medio de un acto jurídico general, salvo lo que prevenga la ley, puede llevarse a cabo por medio de un decreto o acuerdo general administrativo, ejemplo:

" Acuerdo por el que se faculta a los centros S C T, para adquirir bienes y servicios que requieran tanto el centro como las unidades foráneas ... Daniel Díaz Díaz, Secretario de Comunicaciones y Transportes, con fundamento en los artículos 16, 17 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ... " (24)

En este caso se requerirá siempre la publicación del

(24) Diario Oficial de la Federación, 26 de Marzo de 1985. Pag. 14.

acuerdo en el Diario Oficial de la Federación para que el acto jurídico produzca sus consecuencias.

Igualmente la Delegación de Facultades también puede llevarse a cabo por medio de un acto administrativo concreto, pero en este caso, cada vez que se ejercite la competencia delegada se invocará el acto de Delegación con el número y fecha del documento en que consta.

4.- Poderes o Facultades que se transmiten. Es el conjunto de funciones que corresponden al delegante, en principio todas las facultades pueden ser objeto de delegación excepto las que por ley o reglamento interior deban ser ejercidas precisamente por sus titulares.

5.- La existencia de una ley que autoriza el acto. Sin duda alguna creemos conveniente para que la delegación de facultades sea regular, se requiere que siempre este prevista en la ley o en el ordenamiento jurídico general, por lo tanto, no será suficiente encontrar razones justificadas de eficiente y eficaz administración para apoyar una delegación de facultades, si no se prevee en una ley. La competencia administrativa solamente es legítima en los casos admitidos por la ley, ello implica una desconcentración temporal de determinadas facultades y debe ejercerse dentro de ciertas limitaciones.

Es menester que conozcamos que ninguna autoridad podrá delegar el ejercicio total de sus atribuciones, sino solamente

parte de ellas, pensar lo contrario equivaldría a una real sustitución de sus órganos, inclusive, la autoridad delegante, en tanto que dura la delegación, no puede ejercer su competencia en el dominio del delegado, es decir que hecha la delegación de facultades, la autoridad delegante está renunciando a ejercerlas y sólo la autoridad delegada es la única legitimada para usarlas, pero si sostenemos que después de delegar sus facultades, la autoridad delegante todavía puede ejercerlas simultáneamente con la autoridad delegada, esto implicaría subvertir el sentido propio y natural de la delegación de facultades, o se renuncia al ejercicio de un conjunto de atribuciones y para ello se otorga la delegación o con todo y ésta se conserva su ejercicio, entonces habrá coexistencia o concurrencia de órganos competentes y, en este último caso, hay que señalarlo expresamente en el texto legal, tal como se efectúa en los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado.

Manuel María Díez, afirma: "... la delegación de competencia en el campo de la administración se produce cuando el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior aumentando así la esfera de su competencia ... por la delegación el órgano superior disminuye en parte su competencia en beneficio del inferior " (25)

Por un lado se deriva de lo anterior que la delegación

(25) Díez, Manuel María, El Acto Administrativo. Buenos Aires Argentina, Editora Argentina 1956. Pag. 129.

acrecenta la competencia del órgano delegado y por el otro merma la del órgano delegante.

En algunas ocasiones suele confundirse la delegación con la representación, en virtud de que ambos conceptos tienen semejanzas pero conservan diferencias, mismas que detallamos así: Las facultades que se ejercen por el delegado no es en interés del delegante, como sucede entre el representante y el representado, aquel interés lo constituye la función administrativa que se desarrolla y que finalmente resulta ser un interés común, el delegado ejerce atribuciones propias y el representante no; los actos del delegado, jurídicamente, producen sus efectos para sí, no para el delegante, el representado recibe los efectos jurídicos por los actos de su representante.

Se ha hecho mención que el artículo 16 en relación con el 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala qué autoridades pueden otorgarlas o sea los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, señalando además en favor de quienes se le otorga, de tal manera que la delegación es un medio jurídico de que dispone un órgano para desgravarse temporalmente del ejercicio de su propia competencia, no existiendo con ello determinación de nuevas funciones ya que el acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento de competencia ya establecido.

Cuando el inferior rehusa a realizar un acto delegado

ocasionando con ello un daño, la autoridad superior puede utilizar la avocación, como recurso jerárquico conociendo de los asuntos que deba de resolver el inferior, ésta, como la delegación, tiene ciertas limitaciones, pues su ejercicio debe ser autorizado por la ley. Además la delegación como ya vimos puede ser una renuncia temporal de funciones del delegante quien va a resolver los asuntos en definitiva.

El fundamento de la delegación descansa en el principio de facilitar el cumplimiento de la función por el medio que resulte más adecuado al fin público, así como en el principio de oportunidad que es necesario valorar objetiva y concretamente desde el punto de vista jurídico, consecuentemente el órgano puede delegar cuando quiera, siempre y cuando lo permita la ley.

Es necesario fijar que el problema de la delegación es de organización, ya que debe de existir una relación numérica o gradual entre los fines a satisfacer y los órganos que deben satisfacerlos. Un sólo órgano no podrá al mismo tiempo disponer, querer y obrar, por ello el Estado debe tener una organización adecuada, como se justifica en la organización centralista del Estado Mexicano, en la que la competencia está distribuida entre los órganos fundamentales ( Secretarías, Procuraduría, Departamento del Distrito Federal) donde claramente se permite la repartición eventual de funciones de los órganos delegantes a los delegados.

De todo lo anterior concluiremos de acuerdo a lo expresa-

do por Manuel Díez al decir: la delegación es una medida objetiva creada para el desenvolvimiento de una función, que consta de una norma especial de competencia que es la "... que ha otorgado un poder particular al delegante y, al mismo tiempo ha predeterminado los poderes, la esfera de atribuciones de otro órgano que será el delegado ... " (26)

Por ello, la norma jurídica atribuye un poder al delegante el transferir al delegado la obligación de cumplir con una función propia aumentado con ello las atribuciones de este, siendo que las ideas principales que gobiernan a la delegación son que el delegante y delegado actúan con normas emanadas por el propio Estado y en interés del mismo, por lo tanto, las funciones que deben efectuar, las debe desarrollar en su esfera jurídica.

(26) Díez, Manuel María. Ob. Cit. Pag. 181.

c).- C O N C E P T O   D E   P O D E R .

Este se refiere a un sinnúmero de objetos, así implica la idea de actividad, fuerza, energía y dinámica. Un uso muy extendido de dicho concepto es considerarlo como instancia social que gobierna a la comunidad, distinguiéndose este poder de cualquier otro, mismo que se manifiesta por el Estado a través de sus múltiples órganos, constituyendo así lo que se denomina como poder público, poder de mando, o bien, poder de gobierno.

La palabra público alude a todos los miembros de la comunidad, de tal manera que el poder público es exclusivo y atributivo de dicha comunidad. El poder público considerado así es un poder irresistible, dominante en el que manda el modo incondicionado, dentro de su ámbito de acción no puede sustraerse nadie, consecuentemente es supremo, único, indivisible, que somete a sus gobernados; creemos que entre otras características son las que lo distinguen de cualquier otro poder.

De lo ya expresado, inferimos que sólo existe un poder público que es indivisible y por lo tanto no existen tres poderes como indebidamente se señala, sino tres funciones que se desenvuelven dinámicamente mediante múltiples y variados actos a través de sus órganos, una de estas funciones es la ejecutiva que impropiaamente se le denomina poder ejecutivo. Esta es realizada por medio de los órganos de la Administración Pública, mediante los cuales funciona y se manifiesta el poder, siendo tales instituciones más o menos

permanentes dentro del contexto de la Administración. Si faltara el poder, los actos de la autoridad no se llevarían a cabo por parte de sus súbditos.

El maestro Francisco Porrúa Perez dice: " ... que el poder es una libre energía dotada de superioridad; es decir, que el poder es a la vez libertad, energía y superioridad " (27)

Para analizar lo antes enunciado citaremos primero la libertad, misma que se da por la autonomía del Estado, quien va a elegir libremente su destino expresando su voluntad mediante actos propios y, en el caso que nos ocupa, de actos administrativos. Luego mencionaremos que el poder es una energía o una fuerza coercible. Por último expresaremos que la superioridad es una cualidad del poder del Estado por no existir otro igual a aquel dentro del propio Estado.

El poder presupone la existencia de un grupo humano de donde va a surgir su energía. Independientemente de que dicho grupo sea pequeño o grande debe estar gobernado, el gobierno de tal grupo es el fin del poder, de tal manera que los gobernantes han estructurado, organizado y reglamentado las relaciones sociales a través de él.

La autoridad ha reglamentado las relaciones sociales creando diversas normas como las penales, civiles, administrativas

(27) Porrúa Perez, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa S.A. México 1979. Pag. 308

entre otras, y es precisamente el poder el que va a definir ese orden del derecho positivo, tan es así que las normas derivadas de él, deben ser obedecidas por los gobernados.

En un Estado de derecho deben sujetarse las decisiones de las autoridades al orden jurídico preexistente, para ser acatado por los gobernados, ya que en caso contrario, podría provocarse la rebeldía de sus gobernados.

Es exacto a nuestro parecer la afirmación de que " La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno "

El pueblo es el titular de la soberanía, si por el pueblo se entiende a la sociedad política organizada de un Estado.

La forma de gobierno democrático expresa la voluntad del pueblo y no la voluntad de un hombre o un grupo de hombres. Cabe distinguir entre autoridad y poder, es indudable que en una forma de gobierno hay que tener autoridad o poder, entonces cual es uno y cual es otro. El concepto de autoridad se ha visto ya en líneas anteriores, sólo diremos que se refiere a la persona, al superior, al jerarca que tiene facultades para dar órdenes. El poder es una fuerza tratándose del Estado, es la fuerza o poder más alto, independientemente de cualquier otro poder interno o externo capaz de impo

ner sus decisiones creando y derogando las leyes.

Concluimos que la autoridad es una característica del poder, ambos se presentan en el Estado y consecuentemente en los órganos administrativos, también se presentan en grupos intermedios como son la familia, las universidades, las empresas, los sindicatos, entre otros, distinguiéndose estos grupos del Estado en que en éste aparece el poder, pero en calidad de supremo.

En la relación de los órganos administrativos y sus gobernados por siempre aparecen poder y autoridad, desapareciendo en aquellos casos cuando se ha extinguido el acto administrativo por cualquier causa, no obstante ello el gobernado va a estar ligado de una u otra forma con el Estado en virtud de otras circunstancias.

a).- N A T U R A L E Z A J U R I D I C A.

Primeramente hay que tomar en cuenta que la amplitud de la función administrativa, la demanda de bienes y servicios, la explosión demográfica, han sido determinantes para la creación de múltiples órganos caracterizados por tener sus esferas de competencia. No existiendo con ello una personalidad para esos órganos, ya que como hemos analizado constituye una parte de la personalidad del Estado, es decir cuentan con facultades bien determinadas cuyo conjunto forman la competencia del mismo, motivo por el cual el derecho objetivo y concretamente el derecho administrativo regula la situación de dichos órganos dentro de la organización pública.

La naturaleza jurídica de la delegación de facultades tema que nos ocupa, ha sido motivo de estudio desde épocas remotas por diversos juristas, de tal manera que en la actualidad existen dos tendencias para explicarla:

a) Una que considera que es el órgano a través de su titular que en ejercicio de sus funciones delega algunas facultades.

b) La otra que considera que el origen de las facultades está en la atribución que les hace la ley.

La primer teoría parte de la base de que en la Administración Pública y de conformidad con el régimen constitucional, es el Presidente de la República en quien se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas; pero en la imposibilidad de que

el sólo pudiera realizarlas, se ve en la necesidad de delegar algunas de ellas a través de sus órganos auxiliares directos, que en esta forma obran en representación de aquel, manteniéndose por lo mismo la unidad del Poder Ejecutivo, que se presupone en nuestro régimen presidencial.

Nos parece que esta teoría no es del todo aceptada, porque como hemos visto, un órgano, o bien su titular, no tienen derechos propios sino deben de tomarse como derechos del Estado y parece ser un mandato en el cual el funcionario encarga a un mandatario el ejercicio, en su lugar, de determinadas facultades, lo que implicaría que es un derecho subjetivo; el mandante escoge a su mandatario; el funcionario delega su competencia, pudiendo escoger a su delegado por que así se lo manda la ley; el mandato termina por la muerte del mandante; la delegación de facultades subsiste a pesar de la muerte y el funcionario tiene una independencia en el ejercicio de tales facultades que le corresponden; el mandatario está jurídicamente ligado al mandante; cosa que no ocurre en el delegado para con el delegante, pues éste no tiene acción para obligarlo, pero está sometido al poder disciplinario y jerárquico del delegante.

La segunda teoría, que considera que el origen de las facultades está en atribución que les hace la ley y que sólo ésta puede hacer distribución de facultades dentro de la administración pública, por lo que ningún funcionario puede tomar una decisión individual que no esté fundada en una ley, es decir que sea acorde

con el principio de legalidad.

Cabe mencionar que no se pierde la unidad del poder al otorgarse por la ley competencia a los órganos del Estado, pues precisamente la organización administrativa está basada en la existencia de relaciones entre los diversos órganos que la integran en forma de conservar la unidad necesaria.

Visto el origen de la delegación de facultades, observamos que ésta no se agota por el ejercicio de los actos que se realizan, toda vez que puede ser modificable por otro acto igual que el que la crea.

Consideramos que de las dos tendencias antes mencionadas, la más aceptada es esta última, pero nuestra legislación acertadamente hace una conjugación de ambas, tal como se desprende de la lectura del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice: " Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 cualquiera de sus facultades excepto aquellas que por disposición de ley o de reglamento interno respectivo, deban de ser ejercidas precisamente por dichos titulares ... "

Los funcionarios a que se refiere el artículo antes citado son, entre otros: Los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Jefes de Oficina, Sección y Mesa; pero, como ya hemos apuntado, no todas las facultades van a ser delegadas ya que algunas deben de realizarse precisamente por la persona titular de las mismas, por ejemplo no puede un Jefe de Departamento representar al titular de la dependencia en donde está adscrito en los juicios de amparo, en virtud de que esta facultad corresponde originalmente al Presidente de la República, quien por delegación faculta al titular de la dependencia del asunto en conflicto para que lo represente, sin que éste delege tal facultad a otro.

b).- C L A S E S .

Para tratar de analizar con exactitud las facultades administrativas, los estudiosos del derecho han concluido que existen dos clases de facultades: Por un lado las facultades discrecionales que a su vez se subdividen en libres, obligatorias y técnicas, por otro lado las facultades regladas.

Nos dice Miguel Acosta Romero que la facultad discrecional " Consiste en la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, que límite darán a su actuación, y cual será el contenido de la misma; es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con límites consignados en la ley " (28)

Resultando que la facultad discrecional de un órgano administrativo implica una conducta traducida en un hacer o en un no hacer, siempre tomando como base a los principios de oportunidad, necesidad técnica, todos ellos deben de estar previstos en una ley y sus límites serán precisamente en realizar o no lo prescrito por el ordenamiento legal; mientras que su finalidad puede ser: Mediata,

(28) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pag. 520.

cuando se cumple con el interés general en relación con la actividad concreta que realiza el órgano administrativo e; Inmediata, que será la satisfacción concreta y definida de la actividad pública.

A efecto de tener claro lo transcrito mencionaremos un ejemplo: El Estado a través de sus órganos administrativos tiene la finalidad de salvaguardar el interés colectivo, consecuentemente vigila que las empresas concesionarias del servicio público federal de autotransporte de pasajeros no alteren arbitrariamente las tarifas, por una parte protege el interés colectivo de los usuarios de dichos servicios, la cual la enfocamos como finalidad mediata y por otra parte está cumpliendo con vigilar que las tarifas se ajusten estrictamente a lo legalmente autorizado, como finalidad inmediata. Indudablemente que tal conducta del Estado implica un hacer cuyo acto puede tener un contenido flexible o bien drástico, tomando como base la gravedad de las irregularidades detectadas a la empresas concesionarias.

Como ya se mencionó, las facultades discrecionales se subdividen en libres, obligatorias y técnicas.

Serán facultades discrecionales libres aquellas en que se ejercita libremente la voluntad por parte del órgano administrativo conforme a la ley, citaremos como ejemplo la voluntad que tiene el Presidente de la República de expulsar a todo extranjero cuya permanencia en el territorio nacional considere negativa, o bien, la facultad reglamentaria consagrada en el artículo 89 fracción 1, III

y IV.

Respecto a las facultades discrecionales obligatorias, implican un ejercicio de la voluntad del órgano administrativo obligatorio, teniendo como ejemplo: Una expropiación, cuando un inmueble es afectado para hacer una escuela que por diversas razones es necesaria para una comunidad, se está en un supuesto mediante el cual el órgano administrativo debe cumplir tanto para satisfacer el interés general de esa comunidad como para la satisfacción indemnizatoria a los particulares afectados.

Por último se denomina facultad discrecional técnica cuando el ordenamiento jurídico determina un sinnúmero de datos y requisitos, ya sea de la realidad o de conocimiento técnico, ejemplo: el otorgamiento de una patente para ejercitar determinada carrera profesional, para lo cual se deben reunir diversos requisitos como son entre otros: haber terminado una carrera, haber presentado documentos y pagado derechos.

Consideramos que todo órgano administrativo que actúa mediante su titular debe partir de una base legal buscando siempre la satisfacción del interés colectivo, caso contrario sería una arbitrariedad pues rebasaría los límites consignados en la ley.

Por otro lado, se observa que entre más elevada es la jerarquía del funcionario, tiene mayores y más amplias facultades discrecionales, las cuales disminuyen en número y amplitud, según se

desciende en la escala jerárquica, de ahí la necesidad de delegar funciones y que tal delegación esté consignada en una norma jurídica.

El hecho de que la constitución no señale expresamente las facultades discrecionales, no quiere decir que estén en contra de la misma, donde si cobran relevancia dichas facultades, por su importancia, es en las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, de esta manera tenemos que el principio de legalidad es fundamental cuando se afecta la esfera jurídica de los particulares, así el funcionario debe actuar dentro de dicho principio, es decir que sea competente para ejecutar las facultades discrecionales descritas en la norma; la fundamentación de su acto, va a consistir en la invocación de los preceptos legales que contiene el acto discrecional; su motivación constituye la manifestación de los antecedentes, orígenes y causas que precedieron y dieron lugar al mismo; por último deben de manifestarse en forma escrita.

Es conveniente para el régimen en el que vivimos que se otorguen facultades discrecionales porque los jefes de Estado deben de tomar decisiones basadas más en criterios políticos que jurídicos, motivo por el cual tienen la facultad de nombrar y remover a sus funcionarios, o de iniciar leyes, o bien, se otorgan facultades discrecionales en ciertas materias que requieren de conocimientos especializados o técnicos, justificándose precisamente por la necesidad o conveniencia de apreciar dichas circunstancias, ejemplo:

El otorgamiento de una concesión en la que se deben de observar determinados requisitos y se va a apreciar si es conveniente o no dicha concesión; además también se deben de otorgar facultades discrecionales para observar que se dé justicia, equidad, para apreciar la capacidad económica y el daño que cause a la sociedad un infractor a una norma administrativa.

Adheriéndonos a la opinión de la doctrina consideramos el otorgamiento de facultades discrecionales deriva de la imposibilidad del legislador de prever todas y cada una de las circunstancias por la que se le puedan presentar a la Administración Pública.

La segunda clase de facultades discrecionales son las vinculadas o regladas y se denominan así porque es la ley la que otorga y exige imperativamente su cumplimiento y, como ejemplo, tenemos que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo debe rendir la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen (artículo 128 constitucional) asimismo, a mayor abundamiento, el Presidente de la República no puede dejar de cumplir con la obligación de informar anualmente del estado que guarda la Administración Pública del país en las aperturas de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión.

C A P I T U L O I I I

E F E C T O S D E L O S A C T O S D E L A

A U T O R I D A D A D M I N I S T R A T I V A

## EFFECTOS DE LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

1.- EN RELACION A LOS SUJETOS.

2.- NECESIDAD DE CONOCIMIENTO.

3.- CUMPLIMIENTO Y EJECUCION.

4.- MEDIOS DE REALIZACION DE LOS ACTOS.

1.- EN RELACION A LOS SUJETOS.

En cuanto a los efectos producidos a los sujetos por los actos administrativos, es pertinente indicar que la administración como una de las formas de manifestación del Estado de derecho, creemos que es la más dinámica, ya que acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su muerte, su actividad siempre se encamina al interés público y es llevada a cabo a través de sus actos denominados actos administrativos.

En igualdad de circunstancias debemos referirnos en forma ordenada al acto administrativo, en donde encontramos entre otros elementos integrantes del mismo a los sujetos, por tal motivo es conveniente determinar en que consiste, afirma Acosta Romero " ... el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general " (29)

En otro sentido Serra Rojas expone que: " El acto administrativo es una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración Pública,

(29) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pag. 356 y 357.

en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general " (30)

De las definiciones anteriores concluimos que los sujetos que forman parte de la relación jurídico-administrativa o acto administrativo son por un lado, la Administración Pública o autoridad administrativa, que como superior jerárquico va a emitir la voluntad del Estado, y, por otro lado, están los gobernados o particulares, además incluimos también a las propias entidades de la Administración Pública, basándonos en la relación jerárquica que se guarda entre ella, donde constantemente se emiten actos administrativos internos de un superior a un inferior. Sin duda alguna de todo acto administrativo se derivan derechos y obligaciones atribuibles a tales sujetos, éstos los podemos catalogar como sujetos activos y sujetos pasivos.

El sujeto activo es el órgano administrativo que en representación del Estado formula la declaración de voluntad, evidentemente en ejercicio de la potestad pública, esta voluntad concretamente debe derivar de la propia Administración Pública hacia el particular o del superior al inferior jerárquico, creando una situación jurídica sin que en un momento rebase los límites de la competencia que le ha sido otorgada, es así como el órgano administrativo ejerce el poder del Estado.

(30) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pag. 238.

Conviene tener presente que el Órgano administrativo debe estar presidido por una persona física quien realmente formula la declaración de voluntad, persona que se encuentra investida de poderes públicos dentro del ramo que les corresponda y, precisamente por esa característica, no expresa su voluntad particular, sino ejercita el poder de su investidura, de aquí, que afirmemos que la competencia corresponda al Órgano, no a la persona titular de la función ya que ésta, realiza las funciones de aquel.

Hemos entendido por competencia, las facultades para realizar ciertos actos atribuidos a los Órganos de la Administración Pública por el orden establecido, ya sea por un acto legislativo material, es decir por medio de una ley cuyo origen es eminentemente del Congreso de la Unión, o bien, un reglamento otorgado por el ejecutivo, tan es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado: " Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite ... " (31)

Junto a los sujetos activos, forzosamente debemos detectar a los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, cuyos efectos van a ampliar, modificar o extinguir su esfera jurídica y que pueden ser las mismas entidades públicas o los particulares.

(31) Tesis Jurisprudencial No. 47 del Tomo Correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917 a 1975 Jurisprudencia Común al Pleno y Salas Pag. 106.

Ahora bien, el sujeto activo como autoridad administrativa al emitir un acto produce consecuencias jurídicas, pero tal acto debe manifestarse en un ámbito de acción, de tal manera que éste puede ser interno y externo.

Se denominan actos administrativos aplicables en el ámbito de acción interno, aquellos que se dan en el seno mismo de la organización administrativa y desde el punto de vista de su naturaleza pueden ser jurídicos o materiales.

Los actos administrativos aplicables en el radio de acción interno de carácter jurídico crean, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones, fijaremos como ejemplos: Cuando se crean derechos para el funcionario que es nombrado en un cargo público; transmite derechos cuando se delegan facultades; modifica cuando un funcionario es removido a otra dependencia y por último extingue derechos cuando dicho funcionario es destituido de su función.

En relación a los actos administrativos aplicables en el radio de acción internos de carácter material, éstos no producen directamente consecuencias jurídicas, sino consecuencias de hecho, porque cuando la Administración Pública se moviliza construyendo sus edificios, transportando correspondencia, explotando hidrocarburos, está realizando simples actos materiales de hecho.

Al lado de los actos administrativos internos encontramos los actos administrativos externos, que son aquellos emitidos por

el sujeto activo y cuyos efectos trascienden fuera de la organización administrativa o sea a los sujetos administrados o gobernados, dentro de estos actos quedan comprendidas las actividades fundamentales del Estado como son la de salvaguardar el orden público y man tener la tranquilidad, seguridad y salubridad pública, mencionaremos por ejemplo cuando el Estado protege los privilegios al autor de una obra intelectual con la finalidad de que no exista usurpación de dicha obra.

Igualmente interviene creando derechos y obligaciones cuando concede una licencia de manejo o de construcción; modifica cuando expropia un terreno; transmite cuando cede una concesión; reconoce cuando otorga una patente a su inventor y extingue cuando rescata un servicio público en manos de particulares.

Sintetizando lo dicho con antelación podemos decir que el Órgano administrativo está investido de facultades administrativas siempre previstas en un ordenamiento jurídico y que esas facultades no son otra cosa que la posibilidad de realizar los actos administrativos internos y externos.

Los actos de la autoridad que pueden ser delegables son los actos reglados o vinculados, que son aquellos otorgados por la ley y exigidos por ella, por ejemplo una Dirección General como autoridad competente para imponer sanciones, se ve en la necesidad, en virtud de ser demasiados los infractores a la ley respectiva y consecuentemente los actos administrativos de delegar dicha facul-

tad a través de un acuerdo o acto administrativo que autorice a un Departamento subordinado, lo que implica una conveniencia para la Dirección General, la cual ya no tendría que firmar la gran cantidad de oficios que se le presentan, habiendo por lo tanto un mejor control administrativo y sobre todo una mejor fundamentación y motivación de sus actos.

Sin embargo la realidad jurídica-administrativa nos ha enseñado que la mayor parte de los actos emitidos por las autoridades están mal fundamentados y motivados, independientemente de que haya existido o no delegación.

2.- NECESIDAD DE CONOCIMIENTO  
DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En principio nos referimos a que la autoridad al actuar dentro de su propio seno o bien hacia los gobernados debe emitir un acto administrativo. Para que éste sea ejecutivo debe ser comunicado al interesado y solamente así puede producir los efectos a que está destinado, sea que imponga una obligación al particular, sea que extinga o limite un derecho.

Esa forma de exteriorización se denomina declaración de voluntad, misma que debe ser realizada por los medios idóneos para alcanzar claramente que es aquello que se quiere realizar, produciéndose correlativamente las consecuencias deseadas.

De ello resulta que la forma que puede revestir el acto administrativo que constituye la declaración de voluntad emitida por la autoridad puede ser escrita, la verbal o bien por medio de señales, comunmente la más utilizada es la forma escrita y creemos que es casi la regla general, dentro de ésta encontramos a las circulares, acuerdos, reglamentos, decretos, oficios, memorandums, telegramas, notificaciones, nombramientos de personal, no obstante ello y como ya se había afirmado, el acto puede revestir la forma verbal, ya sea de una manera directa como sería una disposición de un funcionario público hacia su subordinado o en forma indirecta por medio de instrumentos que emiten sonidos como serían el telefo-

no, radio, televisión; asimismo el acto administrativo puede emitirse por señales, como las de tránsito y los semáforos, las luces de aterrizaje en los aeropuertos que de algún modo o de otro regulan la actividad de los particulares.

La tendencia general es que los actos administrativos tengan la forma escrita, la cual se va a generar en la relación de la Administración Pública con sus administrados, a quienes deben darse a conocer las resoluciones de aquella, para que éste se entere del resultado de sus gestiones, es decir que el acto produzca sus efectos y el interesado haga valer sus defensas, por tal motivo la administración se vale de algunos actos para hacer saber en forma fehaciente y formal el contenido de sus resoluciones, sobre todo cuando se afecta la esfera jurídica de los gobernados, entre éstos tienen particular importancia la publicación y la notificación.

De la publicación expondremos que los actos que generalmente tienen por destinatario a un número indeterminado de sujetos, como son las leyes, los reglamentos, deben de publicarse en el Diario Oficial de la Federación y por lo contrario los actos especiales concretos deben de notificarse y entre otros medios para tal efecto están el levantamiento de actas, el correo y telegramas. A lo transcrito cabe fijar además que la notificación es un acto por medio del cual se da conocimiento a una persona de un hecho o de una decisión y ésta puede ser personal o no. La notificación debe ser personal cuando el acto emitido por la autoridad afecta los intere-

ses de un particular, este acto puede manifestarse por medio de los oficios, memorandums o por cualquier otro medio que permita tener constancia de haberse recibido personalmente la resolución o acto emitido por la autoridad.

En determinadas ocasiones existen notificaciones defectuosas o irregulares, razón por la cual la autoridad debe de repararlas, esto con la finalidad de que los particulares tengan el exacto conocimiento del acto, para que puedan interponer los recursos y defensas que estimen convenientes, de lo que se deduce que la notificación únicamente es otro acto que auxilia a la Administración Pública para dar por enterado a sus gobernados de sus gestiones.

Conviene tener presente que los efectos de la notificación son varios, siendo los más esenciales los siguientes:

- 1.- Conocimiento del acto a quien va dirigido.
- 2.- Una vez conocido que genere los derechos y obligaciones que contenga el acto.
- 3.- Ejercite los medios de defensas y recursos de impugnación, cuando el particular no este de acuerdo con el acto.

- 1.- Conocimiento del acto a quien va dirigido:

El acto administrativo puede ir dirigido al personal que labora dentro de la Administración Pública, o bien, a los gobernados, de tal manera que el acto de notificación debe de reunir diver

son requisitos y aún más cuando se afectan intereses particulares, dichos requisitos son: lugar, fecha, hora, domicilio, fecha del acto de notificación, nombre y carácter de la persona con quien se entendió la diligencia, testigos y firma de los que intervinieron.

2.- Una vez conocido, que genere los derechos y obligaciones que se derivan del acto.

En el acto administrativo se deben precisar la fecha a partir de la cual se van a producir los efectos y ésta debe ser cuando menos un día después de la notificación.

3.- Que ejercite los medios de defensa y recursos de impugnación cuando el particular no esté de acuerdo con el acto.

El particular debe oponer ante la misma autoridad, ante el superior jerárquico, Tribunal Administrativo, o bien, ante autoridad jurisdiccional los medios de pruebas y defensas necesarias dentro del plazo legal para el caso respectivo.

El artículo 16 Constitucional dispone que: " Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ... "

Del anterior precepto se desprenden una serie de requisitos que debe de satisfacer el acto de la autoridad cuando va dirigi

do a los particulares afectando sus intereses.

En consecuencia, cuando el acto administrativo está dirigido al particular afectando su esfera jurídica, deberá de reunir los requisitos siguientes:

- a).- Que el acto sea emitido por autoridad competente.
- b).- Que sea por escrito, siendo por regla general el ser por oficio, conteniendo todas las características del acto y sus límites.
- c).- Que el acto tenga fundamentación legal invocándose en él los preceptos legales que lo fundamenten.
- d).- Que el acto esté motivado, es decir que existan las circunstancias de hecho y de derecho que originaron el acto administrativo.

Los efectos del acto administrativo, pueden ser directos e indirectos, los primeros se originan cuando se crea, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones; los segundos se originan en la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como autoridad, emite un acto cuyo contenido es autorizar a una empresa del servicio público federal de carga, explotar una determinada ruta dentro de la jurisdicción federal, lo que viene a ser el efecto directo del acto, mientras que el efecto indirecto será el

que la propia autoridad realice las funciones que tiene encomendadas respecto a esa autorización, como es el vigilar el exacto cumplimiento de dicha explotación por parte de la empresa.

Consideramos que de los actos administrativos, los derechos que derivan de ellos son de carácter personal y por lo general intransmisibles; citaremos como ejemplo: el nombramiento de un empleado público, las licencias, permisos, concesiones, existiendo junto a éstos, otros actos que aún siendo personales pueden transmitirse como el caso de los privilegios otorgados por las marcas y patentes.

En algunos otros casos el acto administrativo surte efectos no sólo a quien va dirigido, sino también frente a terceros; ejemplo: al otorgarse una denominación comercial como es " La Conchita " a una tienda, puede suceder que con anterioridad ya se hubiese otorgado la misma denominación a otro centro comercial, lo que origina que el tercero ajeno a la relación manifieste lo que a su derecho convenga aportando a la autoridad las pruebas necesarias en virtud de verse afectado por un derecho posterior.

### 3.- C U M P L I M I E N T O Y E J E C U C I O N .

Resulta obvio que en un orden primario, el acto administrativo debe hacer impacto en el mundo jurídico y para ello debe reunir todos los elementos esenciales tanto en su forma como en su fondo y al acto así se le denomina acto perfecto, por tal motivo el maestro Manuel Díaz expone: " El acto administrativo que ha cumplido el ciclo de su formación y contiene todos los elementos esenciales se dice que es perfecto ... " (32)

A pesar de lo que dice el autor mencionado es indispensable que el acto tenga una eficacia jurídica, es decir que produzca derechos y obligaciones a sus destinatarios, el acto que los produce es eficaz. Sin duda alguna la perfección del acto equivale a la existencia del mismo, no así a su eficacia, ya que puede existir el acto pero ser ineficaz, característica que puede adquirir con posterioridad mediante un término o condición. Igualmente el acto es válido cuando ha reunido todas las condiciones de legalidad, es decir que este conforme a la ley.

El acto administrativo que ha reunido sus elementos esenciales, (perfecto) que genera consecuencias jurídicas (eficaz) y que ha reunido todas las condiciones legales (validez) dan la condición específica de ser ejecutivo, es decir su potencialidad jurídica.

(32) Díaz, Manuel. Ob. Cit. Pag. 257.

ca de realización que implica que el acto debe y puede ser realizado.

Para Miguel Acosta Romero " El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la administración, y también puede ser forzosa; ... " (33)

En lo que se refiere al cumplimiento del acto administrativo en forma voluntaria se da cuando el administrado o los órganos inferiores de la administración realizan voluntariamente la exigencia de la Administración Pública, concretando como ejemplos, la forma pacífica en que un particular paga sus impuestos y la manera de acatar el cumplimiento de su comisión designada por un superior a un inferior jerárquico. Pudiendo suceder en otros casos que el particular o el inferior se niegue a acatar la exigencia que lleve el acto, entonces es necesario la coacción, interviniendo la Administración con la facultad de ejecución coactiva, que para el caso del particular sería el pago de recargos cuando no paga a tiempo sus impuestos y para el inferior vendría a ser una llamada de atención. Cabe hacer mención que entre todos los actos de la Administración Pública los ejecutivos llevan implícita una fuerza opuesta por el Estado, que determina los derechos y obligaciones de las personas a las que alude.

(33) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pag. 379.

Pasando a la naturaleza del acto administrativo, éste debe ejecutarse por la propia administración, sin intervención de otra autoridad (judicial o legislativa), de tal modo que la Administración Pública puede ejecutar y exigir a los particulares aquello que en el acto administrativo está mandando y ordenando. Todo esto se producirá dentro del ámbito del derecho público, es decir en las relaciones de gobernantes-gobernados o de supra a subordinación en las que la autoridad puede disponer de aquello que el particular no tiene en sus relaciones con otro particular.

Indudablemente que la autoridad administrativa debe de llevar tales actos conforme a la legislación administrativa, el acto así emitido se dice que está subordinado estrictamente a la ley y es ésta, la que prevé, en algunas ocasiones, que se cumplan ciertas condiciones. como son el término, modalidad; requisitos que constituyen elementos previos y complementarios, y una vez satisfechos éstos, la Administración Pública debe de proceder a su ejecución, es decir a hacer lo que la ley le ha permitido, siendo con esto el principio evidente que domina a todo orden jurídico existente .

Debe de cumplirse el acto administrativo por parte de los particulares, ya sea que éstos colaboren de una manera pacífica con la autoridad, o bien, que le provoquen a ésta los medios necesarios para hacer efectivo tal acto, la ejecutividad es común a todos los actos, no así su ejecutoriedad que únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se

opone el particular, es decir cuando no acata voluntariamente el acto.

Por tal motivo Serra Rojas dice que "... la ejecutoriedad es la facultad de la administración pública para ejecutar los actos que de ella emanan ..." (34)

La ejecución a que hemos hecho referencia se realiza en forma directa, sin interferencia alguna salvo excepción consignada en la ley, es decir se realiza aún en contra de la voluntad del particular, sin que sea necesaria una acción declarativa previa de los órganos judiciales, teniendo la autoridad para ello direfentes medios legales para hacer cumplir el acto administrativo, mismo que ha sido considerado como instrumento público y como tal se presume válido y hace prueba plena hasta en tato no se demuestre lo contrario.

Ya se ha mencionado que la ejecución del acto administrativo no requiere de la intervención de las autoridades judiciales; lo primordial es que tal acto se lleve dentro de las formalidades legales consignadas en la Constitución y conforme a las leyes que de ella emanen. Es pertinente indicar la base legal de la acción ejecutiva de la Administración Pública que se funda en los artículos 22, 27, 33, 73 fracción XVI, 89 fracción I y 123 Constitucionales, donde la autorizan a la ejecución de sus resoluciones, al co

(34) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pag. 310.

bro de impuestos y multas, consecuentemente cuando dictan alguna determinación que no esté debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías prescritas en el artículo 16 Constitucional y en este caso debe ser revisada por la autoridad judicial.

La ejecutoriedad denominada por diversos autores como ejecución forzosa o acción de oficio, para que se de, consideramos que debe reunir las siguientes condiciones:

- 1.- La existencia de un acto administrativo.
- 2.- Que ese acto sea perfecto, eficaz y válido.
- 3.- Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo acate voluntariamente.

Además de la acción directa de la Administración Pública en la ejecución forzosa de los actos consignada en los preceptos constitucionales señalados, existe otro fundamento que es el derivado de la urgencia de la satisfacción de necesidades sociales que la administración debe de atender, las cuales no permiten demora alguna, es decir los intereses generales perseguidos por el Estado no pueden tener obstáculo o retraso en su satisfacción.

De lo expuesto se refleja el dejarse un amplio campo a la acción directa del poder administrativo en la ejecución de sus propias resoluciones, pero además pueden agregarse estas razones:

- a).- La carencia de facultades del poder judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos.

b).- En la inutilidad de la creación constitucional del Poder Ejecutivo si no puede llevar a cabo sus determinaciones, más que por conducto del Poder Judicial.

En efecto, dentro de la competencia del poder judicial, su intervención en los actos del ejecutivo, sólo tiene lugar en las controversias que se susciten por:

1.- Violación a las garantías individuales o cuando se invada la soberanía de los Estados, artículo 103 Constitucional.

2.- Cuando la federación es parte, artículo 104 fracción III Constitucional.

3.- Cuando verse sobre la aplicación y cumplimiento de leyes, artículo 104 Constitucional.

Como ejemplo de la acción directa del Estado, se presenta cuando éste lleva a cabo el cobro de determinados impuestos, no en uso de una facultad sometida al régimen de derecho privado sino en ejercicio de un conjunto de atribuciones que las leyes fiscales reglamentan y que indiscutiblemente tiene el carácter de autoritarias, en cuanto que son manifestaciones claras de soberanía material del propio Estado, es notorio que dicho cobro de impuestos no tiene que hacerse judicialmente sino mediante disposiciones ejecutivas o unilaterales, que si bien pueden ser sometidas a revisión posterior a solicitud de los afectados, no requieren tales disposiciones para su validez, la sanción previa de los tribunales.

Con toda exactitud puede ocurrir que quien no cumpla el acto, sea la propia autoridad, sobre todo cuando se han establecido derechos y facultades para el particular, indiscutiblemente que la ley protege el interés particular, en este caso debe de ocurrirse para que el acto se cumpla ante los órganos administrativos o bien ante los órganos jurisdiccionales. De ambas ideas se deduce que si la Administración Pública dispone de medios administrativos para la ejecución de las decisiones administrativas, también los particulares disponen de los medios jurídicos para destruir, suspender o limitar el alcance de una resolución administrativa, tales medios son entre otros la declaración de nulidad, la prescripción y el amparo.

#### 4.- MEDIOS DE REALIZACION DE LOS ACTOS

Al comienzo de este desarrollo debemos de mencionar que no existe problema alguno cuando el acto administrativo es cumplido voluntariamente por el particular, pero sí cuando éste opone resistencia al mismo, sin embargo el acto administrativo debe de ejecutarse, esta cuestión se reduce a que el poder ejecutivo cuenta con los medios efectivos que requiere el acto para su debido cumplimiento.

La ejecución del acto por la autoridad puede llevarse a cabo mediante dos vías: La judicial y la administrativa. La ejecución por vía judicial se presenta como una excepción a la ejecución de los actos administrativos, significando con ello un control jurisdiccional de los mismos.

Claro está que se ha reconocido la facultad de la Administración Pública para la aprobación y ejecución de resoluciones administrativas con independencia del poder judicial, aún en el caso de que se afecten intereses particulares y sólo por excepción, los órganos jurisdiccionales pueden ejecutar tales resoluciones, cuando la Constitución o las leyes se lo ordenen, en concreto tenemos que el artículo 27 fracción VI párrafo tercero Constitucional dispone: " El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efec

tivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y de todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

A esto se añade que la ejecución del acto en vías administrativas es la forma efectiva que tiene el órgano cuando ha tomado la decisión ejecutoriada, por medio de la coacción o fuerza pública en contra del particular resistente y para estos casos los medios de ejecución tienen que ser forzosamente indirectos, ya que ellos tenderán a provocar al obligado a cumplir, estos medios pueden reducirse principalmente a penas pecuniarias o a penas personales y tienen un carácter administrativo cuya finalidad es lograr la ejecución del acto administrativo, es decir tratar de vencer la resistencia del obligado, a pesar de esto, en aquellos casos en que ni la ejecución directa substituyéndose al obligado, ni la sanción puedan conseguir el fin perseguido por la autoridad, se admiten los medios de coacción física para evitar que el acto quede incumplido, citaremos como ejemplo las campañas de vacunación.

Esta fructificación de ideas nos llevan a citar en general los medios de realización de los actos administrativos, mismos

que a continuación señalamos:

a).- Aquellos cuya acción administrativa recae directamente sobre los bienes de los afectados, artículo 27 Constitucional relativo a la expropiación; el secuestro de bienes en materia fiscal, artículo 112 del Código Fiscal de la Federación.

b).- Aquellos cuya acción recaiga sobre la persona: ejemplo: el servicio militar es un acto administrativo que implica un hacer obligatorio para los jóvenes, así también distinguimos la expulsión de extranjeros del territorio nacional, artículo 33 Constitucional.

c).- La ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado. ejemplo: decomiso, confiscación, entre otros.

d).- Apercibimiento que consiste en que la autoridad le hace saber al particular de la sanción que se le aplicará, sino realiza la conducta solicitada, que puede traducirse en un hacer o en un no hacer, ejemplo del primero sucede en el caso de una concesión mediante la cual la concesionaria tiene la obligación de proporcionar a la autoridad los documentos requeridos relativos a dicha concesión sin que los haya presentado, consecuentemente la dependencia pública competente apercibirá a la empresa para que cumpla con lo requerido, caso contrario se le impondrán determinadas multas conforme lo establezca la ley respectiva.

Por consiguiente, un ejemplo de un apercibimiento decretado por una autoridad que implique un hacer para el particular o subordinado puede ser aquel que señale la Secretaría de Salud a un comercio para que mantenga en perfectas condiciones sanitarias el mismo, imponiéndole la sanción correspondiente en el caso que no sea así.

e).- Multa, consiste en una medida de prevención pecuniaria al particular que no ha acatado el acto administrativo y consecuentemente ha caído en una infracción administrativa, en sentido concreto el hecho de no respetar la luz roja de un semáforo que constituye un acto administrativo, origina una infracción administrativa, precisamente al reglamento de Policía y Tránsito y con ello la correspondiente multa para que en lo futuro no se reincida en la misma conducta.

f).- Clausura provisional, por lo general, ésta se presenta en aquellos casos en que el particular o empresa ha reiterado una conducta, para que no siga incurriendo en las mismas irregularidades se clausurará el negocio por tiempo indefinido.

g).- Clausura definitiva, es aquella medida utilizada cuando previamente se ha apercibido, multado, se le ha clausurado provisionalmente y aún el administrado o sea el particular o empresa no acata estrictamente lo señalado en el acto administrativo.

## C O N C L U S I O N E S

*PRIMERA.* - Consideramos necesario enfocar por una parte, la competencia administrativa como el marco jurídico en el cual se desenvuelve la actividad de la Administración Pública Federal y por otra parte la actividad misma, constituida por el conjunto de atribuciones y facultades, entre las que encontramos a la Delegación. Por tanto pugnamos en contra de los que señalan la Delegación de Competencia para indicar " Delegación de Facultades Administrativas dentro de la Competencia de la Administración Pública Federal "

*SEGUNDA.* - En nuestro concepto, la Delegación es una de las facultades discrecionales otorgadas a los titulares de la Administración Pública Federal, consistente en un acto jurídico-administrativo, mediante el cual un superior jerárquico denominado delegante transmite parte de sus funciones previstas en una ley a un inferior denominado delegado, todo ello con vista a la oportunidad, necesidad, técnica y equidad administrativa.

*TERCERA.* - Independientemente de la relación política y de que ningún ordenamiento jurídico determine la investidura legal del titular de un órgano administrativo, creemos necesario señalar que entre los requisitos más importantes que debe reunir dicho titular son: una formación profesional acorde al ramo a atender, una

trayectoria dentro de dicho ramo y un curriculum amplio.

CUARTA.- Apoyamos a la doctrina que atinadamente indica la existencia de un poder y no tres como lo dispone nuestra Carta Magna, sino tres funciones: legislativa, judicial y ejecutiva; correspondiendo al Presidente de la República el llevar a cabo la función ejecutiva, pero en virtud de la imposibilidad física es auxiliado por los órganos de la Administración Pública Federal.

QUINTA.- Debemos de tener presente que la magnitud de los órganos de la Administración Pública Federal dependen de las determinaciones que tomen sus titulares con vista a la situación económica por la que atraviesa el Estado, las cuales deben de hacerse con base en verdaderos planes, proyectos y programas que cumplan satisfactoriamente las necesidades de la colectividad y que en ningún momento pongan en peligro a la misma.

SEXTA.- Hay que distinguir entre acto de delegación y actos delegados; el primero constituye el género, es permitido por la ley y se da en el seno de la Administración Pública Federal; mientras que los segundos son la especie, son permitidos por un acto de delegación y se dan de la Administración Pública Federal hacia el particular.

## B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO,  
MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO,  
CUARTA EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA S. A. MÉXICO 1985.
- BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, QUINTA  
EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA S.A. MÉXICO 1984.
- DIEZ MANUEL,  
MARÍA. EL JUICIO DE AMPARO, DECIMOSÉPTIMA EDICIÓN,  
EDITORIAL PORRÚA S.A. MÉXICO 1981.
- DIEZ MANUEL,  
MARÍA. EL ACTO ADMINISTRATIVO, SEGUNDA EDICIÓN,  
EDITORA ARGENTINA BUENOS AIRES 1956.
- FORSTHOFF, ERNST. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, CUARTA  
EDICIÓN, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
MADRID 1958.
- GUTIÉRREZ RAQUEL Y  
RAMOS ROSA MARÍA. ESQUEMA FUNDAMENTAL DEL DERECHO MEXICANO,  
TERCERA EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA S. A.  
MÉXICO 1978.

JIMÉNEZ CASTRO,  
WELBURG.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, TERCE-  
RA EDICIÓN, MÉXICO 1976.

OLIVERA TORO,  
JORGE.

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDA  
EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA S.A. MÉXICO 1976.

PORRÚA PEREZ,  
FRANCISCO.

TEORÍA DEL ESTADO, DECIMOTERCERA EDICIÓN,  
EDITORIAL PORRÚA S.A. MÉXICO 1979.

SERRA ROJAS,  
ANDRÉS.

DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I, DÉCIMA EDI-  
CIÓN, EDITORIAL PORRÚA S.A. MÉXICO 1981.

## LEGISLACION CONSULTADA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
  
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
  
- LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.
  
- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.
  
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

# J U R I S P R U D E N C I A

— JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,  
APÉNDICE 1917 - 1975 TERCERA PARTE. SEGUNDA SALA,  
MAYO EDICIONES, MÉXICO 1975.

— JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA  
NACIÓN 1917 - 1975 JURISPRUDENCIA COMÚN AL PLENO Y  
SALAS, SEXTA PARTE, MAYO EDICIONES, MÉXICO 1975.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE FECHA 26 DE MARZO  
DE 1985.

D I C C I O N A R I O S

DE PINA VARA, DICCIONARIO DE DERECHO, DÉCIMOSEGUNDA EDICIÓN,  
RAFAEL, EDITORIAL PORRÚA S.A. MÉXICO 1984.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, UNIVERSIDAD NA-  
CIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, MÉXICO 1983, INSTI-  
TUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.