



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN



“ANALISIS SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, SOBRE EL COBRO DE SERVICIOS PUBLICOS A ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL PODER JUDICIAL FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FRANCISCO JAVIER FUENTES PLATA

ASESOR:

LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA



ACLATLAN ESTADO DE MEXICO. NOVIEMBRE 2004



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Francisco Javier Fuentes Plata

FECHA: 9/11/04.

FIRMA: Fuentes Plata Fco.

Agradecimientos

A Lic. Emir Sánchez Zurita, asesor de la presente investigación, en cuya persona encuentro la mejor definición de maestro

Dedicatorias

A mi papá, el mejor padre que conozco responsable de mi formación, gracias por toda la paciencia, por ser tolerante pero sobre todo por apoyar todas y cada una de mis decisiones.

A mi mamá, por darme la vida, por soportar mi carácter por cuidarme, por entenderme y darme mas de lo que puedo merecer.

A Jessica, persona muy importante en mi vida
Inspiración de la misma, gracias por todo.

A cada uno de ellos espero jamás defraudarlos.

INDICE

Introducción.

Capítulo I El Estado

1.- Origenes del Estado	1
1.2.- Estados Antiguos	3
1.3.- Naturaleza del Estado	5
1.4.- Los Elementos del Estado	6
2.- La Evolución del Estado	12
2.1.- El surgimiento de la Concepción de Estado	13
3.- La Actividad del Estado	24
3.1.- Clasificación de la Actividad del Estado	26
3.2.- La Doctrina del Estado Mexicano	28
3.3.- Las Funciones del Estado	30
3.4.- La Actividad Legislativa del Estado	32
3.5.- El Poder Constituyente del Estado	33
3.6.- La Función Legislativa Ordinaria	34
3.7.- La Actividad Jurisdiccional del Estado	37
3.8.- La Función Jurisdiccional desde el Punto de vista Material	38

Capítulo II La Administración Pública Federal

1.- Origen	39
1.1.- Antecedentes Históricos de la Administración	41
2.- Centralización Administrativa	46
2.1.- La Centralización Administrativa Federal	52
2.2.- Los Supuestos de la Centralización Administrativa	53
3.- Procedimientos para Realizar la Centralización	55
3.1.- Facultades de la Descentralización Administrativa	57
4.- La Descentralización Administrativa Federal	59
4.1.- Distinción entre centralización, desconcentración descentralización Administrativa	61
4.2.- Caracteres y Elementos de la Desconcentración Administrativa	62
4.3.- Las Formas que reviste la Desconcentración Administrativa	63
5.- Delegación y Desconcentración Administrativa	64
5.1.- Justificación de la Descentralización	65
5.2.- Centralización	66
5.3.- Descentralización	67
5.4.- Desconcentración	70
5.5.- Descentralización y Desconcentración	71
5.6.- El Sector Paraestatal	72

Capítulo III Gobierno del Distrito Federal

1.- Tenochtitlan	75
2.- El Distrito de Columbia en la Constitución Norteamericana	78
2.1.- Antecedentes del Gobierno del Distrito Federal	79
3.- La Constitución de 1857	85
3.1.- El Gobierno del Distrito Federal en la Constitución 1917	86
4.- Bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal	90
4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	91
5.- Distrito Federal Reforma de 1996	101
5.1.- Distrito Federal, Marco Legal de su Reforma	102
5.3.- La Administración Pública del Distrito Federal	103

Capítulo IV Servicio Público

1.- Origen del Concepto	109
1.1.- Noción Jurídica del Servicio Público	113
2.- La Escuela Realista	116
2.1.- Diversas Definiciones del Servicio Público	117
3.- Elementos del Servicio Público	120
4.- Finalidad de los Servicios Públicos	122
4.1.- Elementos del Servicio Público	123
4.2.- Clasificación de los Servicios Públicos	125
5.- Servicio Público y Función Pública	128

Capítulo V Inconstitucionalidad del Código Financiero del Distrito Federal

1.- Artículo 265 del Código Financiero del Distrito Federal	130
2.- Cobros por los Servicios	132
3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	135
4.- Organismo Descentralizado del Poder Judicial Federal	138
5.- Análisis	153
6.- Conclusiones y Propuestas	165
7.- Bibliografía	170

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna uno de los aspectos Jurídicos más controvertidos en los últimos años es la Inconstitucionalidad, derivada de la legalidad (constitucionalidad) o ilegalidad (inconstitucionalidad) de las leyes ordinarias. El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Constitución, por cuanto sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas son en nuestro derecho constitucional soberanos.

Es preciso distinguir los términos constitucionalidad inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista, interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincrásicos del pueblo de un Estado, mientras que la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado.

Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal, ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a la voluntad del legislador (pueblo). No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado del contenido constitucional.

Mientras la constitucionalidad de un precepto (se presupone) la inconstitucionalidad hay que demostrarla. Seguidamente manejaremos el término inconstitucionalidad en la acepción de contrario a la Constitución pues así es manejado por la mayoría de los autores constitucionalistas. La inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre leyes y la facultad a los ciudadanos de un país de impugnar los actos de las autoridades cuando éstos van en menoscabo de la Constitución.

Para poder entender la administración se debe conocer la perspectiva de la historia de su disciplina, los hechos acerca de lo que ha pasado en situaciones similares anteriores, y relacionarlas con otras experiencias y otros conocimientos actuales. Es por eso la importancia de conocer la historia y origen de la administración.

Comenzaremos explicando que la administración es el intermediario que aproxima el gobierno a los gobernados; el mundo que asocia los intereses particulares al interés general, es el punto de contacto y de unión entre la autoridad pública y la libertad individual.

Para que existiera la administración pública primero nació el Estado el cual representa el órgano político jurídico llamado a regir los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista, la administración pública va aparejada con el desarrollo Social, Político, Cultural, Educativo y Económico de la comunidad cuya representación se le ha confiado.

El Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, desarrollada gracias a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado.

El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos.

Esos rasgos suelen agruparse y especificarse en modalidades que acentúan algunos aspectos prominentes del Estado moderno, personificándolo opcionalmente como un Estado soberano, como un Estado nacional o como un Estado de Derecho. Este último, el Estado de Derecho, no constituye un fenómeno histórico concreto, sino un conjunto de rasgos característicos que identifican al Estado moderno de manera peculiar. En muchos estados han regido y rigen las leyes, pero la índole de la ley en el Estado de Derecho tiene un carácter distintivo.

El Estado de Derecho externa con toda nitidez su configuración individualista por cuanto que, al mismo tiempo, protege el derecho objetivo y las pretensiones jurídicas subjetivas de la ciudadanía. Por ello que el Estado, en su misión de satisfacer los servicios públicos de la comunidad, encara graves problemas en la prestación de los mismos, debido a lo demandado y expansión de los sectores como salud, educación agricultura, transporte, justicia, bienestar y otros de no menos importancia.

La participación gubernamental en la economía, ha convertido al Estado en el empresario mas importante punto que nos lleva hoy a cuestionar la capacidad del estado como administrador.

La administración aparece desde que el hombre comienza a trabajar en sociedad. El surgimiento de la administración es un acontecimiento de primera importancia en la historia social en pocos casos, si los hay, una institución básicamente nueva, o algún nuevo grupo dirigente, ha surgido tan rápido como la administración desde los principios del siglo. Pocas veces en la historia de la humanidad una institución se ha manifestado indispensable con tanta rapidez. La administración que es el órgano específico encargado de hacer que los recursos sean productivos, esto es, con la responsabilidad de organizar el desarrollo económico, refleja el espíritu esencial de la era moderna. Es en realidad indispensable y esto explica por qué, una vez creada, creció con tanta rapidez.

El ser humano es social por naturaleza, por ello tiende a organizarse y cooperar con sus semejantes. La historia de la humanidad puede describirse a través del desarrollo de las organizaciones sociales partiendo en la época prehispánica por las tribus nómadas, donde comienza la organización para la recolección de frutas y la caza de animales, y después con el descubrimiento de la agricultura da paso a la creación de las pequeñas comunidades.

En lo primeros capítulos explicaremos la evolución de Estado, el origen de la administración Pública en México, sus diversas formas en las que se organiza para llevar a cabo el único y mas importante fin del Estado, que es el bien común.

El tercer capítulo explica lo que es el Gobierno del Distrito Federal, la gran Tenochtitlán, que sirve de base para la organización de lo que hoy conocemos como Distrito Federal, cede de los poderes de la unión.

Los Servicios Públicos los encontramos en el Cuarto capítulo de esta investigación, pasando desde su origen, la evolución, los elementos, así mismo dándole una idea conceptual de que un Servicio Público debe ser gratuito y en forma continua, todo esto para realizar una buena administración y un bien común general.

Por último, la investigación sobre la Inconstitucionalidad del Código Financiero del Distrito Federal, basándonos en un caso real y concreto sobre el cobro indebido de un servicio público como es la recolección de residuos sólidos a un Organismo Descentralizado del poder Judicial Federal, el cual realiza un servicio público de forma gratuita que es defender a la clase mas desprotegida a través de la figura de un Defensor de Oficio.

En este quinto capítulo explico por medio de copia de oficios la situación real que a lo largo de nuestra vida profesional nos encargaremos, por tal motivo fue muy interesante ya que después de toda la investigación concluyo que existen distintas formas de resolver un conflicto derivado de la (Inconstitucionalidad del artículo 265 del Código Financiero del Distrito Federal).

Capítulo I

EL ESTADO

1.- ORÍGENES DEL ESTADO

Antes de iniciar el estudio de las características primordiales de las primeras culturas y asentamientos humanos originarios de algunos pueblos con características semejantes al Estado, debemos referirnos como base a algunas manifestaciones del hombre en la antigüedad.

En primer lugar encontramos el sedentarismo, que fue la primera manifestación de agrupación del hombre, debido a la búsqueda del espíritu y la acción, ya que al vivir a merced de la naturaleza y en condiciones extremadamente precarias, se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie y repartiendo deberes y obligaciones tales como el cultivo y la caza. Después, el mismo hombre primitivo, aprendiendo a vivir en conjunto con otros seres, forma la primera institución social: La familia, cuya evolución es importante por ser la primera unión con otros seres biológicamente necesarios.

Lo cierto es que marcó la pauta para la primera estructura social. Con el tiempo, y con la ayuda del medio ambiente y la familia, se desarrollan ciertas formas preestatales como:

- La banda y la tribu
- La horda
- La gens
- El clan y el tótem
- El tabú
- El carisma

Cada uno con su forma de organización distinta. Citaré solo un ejemplo de éstas y será a las Bandas. Éstas fueron los grupos locales, integrados por un número de personas más o menos estable, poco numerosos y compuestos por familias de bajo nivel cultural.

El número de miembros de una banda en territorios que ofrecen buenas perspectivas puede llegar hasta 350 o 400 personas, pero se va reduciendo este máximo según las condiciones hasta llegar a ser limitados a 10 o 15, pero en realidad la cifra normal entre ese máximo y mínimo es de aproximadamente 100 o 150 miembros.

A la banda se le considera como un grupo local primario, con su organización y población pobre, pero no es la única forma preestatal que se conoce, como ya antes había mencionado, sin embargo no abundaré más en este tema por falta de espacio y entraré de lleno a lo que nos compete.

La palabra Estado en términos jurídico – político se le debe a Maquiavelo, cuando introdujo esta palabra en su obra "El Príncipe" al decir: "Los Estados y soberanías que han tenido y tiene autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios con larga dinastía de príncipes, o nuevos; o completamente nuevos, cual lo fue Milán para Francisco Sforza o miembros reunidos al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como el reino de Nápoles respecto a la revolución de España. Los Estados así adquiridos, o los gobernaba antes un príncipe, o gozaban de libertad, y se adquieren, o con ajenas armas, o con las propias, por caso afortunado o por valor y genio"¹. Sin embargo, en términos generales se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

¹ Nicolás Maquiavelo "El Príncipe" Edi. Gemika 1998

Platón estima que la estructura del Estado y del individuo son iguales, y con ello, analiza las partes y funciones del Estado y posteriormente, las del ser humano, con lo cual establece el principio de Estado anterior al hombre, porque, además, la estructura de aquél, aún siendo igual a la de éste, es más objetiva o evidente. Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, y por tanto, es anterior al hombre, no por ser éste autosuficiente y solo podrá serlo respecto al todo, en cuando a su relación con las demás partes, complementando su expresión al decir, en base a su Zoon Politikón, que quien no convive con los demás en una comunidad, "o es una bestia, o es un dios".²

Por su parte, Luis XIV rey de Francia, en la época del absolutismo se atreve a decir la ya conocida frase "El Estado soy yo", que esto no implica más que la falta de raciocinio en la que se vivía en ese tiempo, indica solo la más pura esencia del absolutismo en sí, se tomaba al Estado como un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra manera. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo. Por otro lado, a la revolución Francesa se le considera como la pauta principal del cambio de la evolución del significado de la palabra Estado, pero eso lo veremos en otro apartado de este escrito. Por el momento, daré un breve recorrido por los Estados Antiguos.

1.2.- ESTADOS ANTIGUOS.

Tenemos en primer lugar al Estado egipcio y trataré de conceptuar a Egipto, como una primera formación estatal. Más o menos hace más de 5 mil años, aparece la autoridad centralizada en el antiguo Egipto.

² El origen del Estado y la civilización. E.R. Service Ed. Alianza. Madrid. 1995

Se carece de los datos exactos para reconstruir aquél proceso de centralización, sin embargo sabemos que era necesaria la presencia de un gobierno de esta índole.

Tenían un Estado personalizado, en el sentido de que la concepción de la autoridad se identifica plenamente con su depositario. La teoría del Estado egipcio se resumiría en que el Estado es el faraón, afirmación que no solo es reconocida por el faraón mismo, si no por todos los subordinados a este. Después en Grecia empezaré por especificar que su unidad política básica fue la polis. Su geografía determina el aislamiento territorial, tenían una tecnología poco desarrollada en lo agrario y una población en expansión.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el "consejo de ancianos". Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.

En Roma, el Estado aparece condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como Ciudad – Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia.

1.3.- NATURALEZA DEL ESTADO

A través del tiempo el Estado ha ido evolucionando constantemente, desde su concepto, hasta su forma de organización, evolución y su historia misma, el saber de la evolución, o mejor dicho del nacimiento del Estado.

En realidad es muy antiguo, desde la polis griega, el imperio romano hasta el Estado Moderno. El Estado surge como respuesta a necesidades de organización y es un término reservado para un tipo particular de organización política que surge en la Edad Media. Durante la Edad Media los individuos que, por necesidad, estaban sometidos al poder feudal, lucharon siempre, en forma más o menos visible, por su libertad. Aquellos que lograban escapar de las cargas señoriales acudían a las precarias ciudades que, paradójicamente, eran consideradas "comunidades de hombres libres", a pesar de estar sometidas al dominio del rey. Fue produciéndose una centralización progresiva.

La autoridad real fue consolidándose a partir de la aparición de las caras o fueros, que eran instrumentos a través de los cuales se otorgaban privilegios a determinadas clases o ciudades, concediéndose asimismo a los individuos beneficiados derechos y libertades hasta entonces desconocidos; como contrapartida, cumplían la función de limitar el poder de los monarcas.

En el siglo XV, se produce la consolidación de los estados nacionales y surge clara la figura de Maquiavelo, que usa métodos científicos, sin contenidos dogmáticos, buceando en la historia y recurriendo a métodos comparativos. En pleno absolutismo la autoridad real impera sobre una nación (concepto asociado a un territorio delimitado) y surge el concepto jurídico político de frontera. Así van configurándose los elementos característicos del Estado (Nación, territorio, población, ejército nacional).³

³ Antropología cultural. Harris, M. Ed. Alianza. Madrid. 1995

Así bien el Estado es una "Agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción."⁴

Este concepto puede ser analizado en sus distintos elementos:

Agrupación Humana: término sociológico que se refiere a un grupo complejo de individuos. El Estado es una sociedad de personas naturales que constituyen el elemento humano o poblacional del mismo.

Territorio: el Estado lo requiere como condición, es determinado, mutable, conocido y con cierta delimitación.

Orden social, político y jurídico: el estado surge como una forma de organizar la convivencia, confiere un orden a sus integrantes que les otorga seguridad a sus relaciones al interior del Estado. Supone una realidad social y política a la cual deben ajustarse las normas a dictar por el Estado.

Conjunto de autoridades dotadas de poder de coerción: se advierte una diferenciación de funciones al interior del Estado: Gobernantes (autoridades) y Gobernados (confieren legitimidad a los gobernantes). Los Gobernantes tienen facultades para hacerse obedecer en caso de no acatamiento, en último término por la fuerza (por medio de sanciones).

1.4.- LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE CUALQUIER ESTADO SON:

Población (elemento humano del Estado);

Territorio (espacio físico);

Poder Político (forma de organización colectiva para lograr sus fines).

⁴ Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Andre Hauriou, Edi. Ariel, 1996, Pág. 118).

Territorio.

El espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece el Estado. Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio -mutable o indeterminado- podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad, ya que éste admite cambios.

Pese a lo esencial de este elemento es admisible que, temporalmente, un Estado esté privado del control sobre su territorio debido a una invasión por otro Estado. Esto siempre y cuando se trate de un fenómeno de fuerza, de índole material y, en principio, temporal. No se afecta la figura jurídica Estado, aún cuando según las circunstancias, la invasión del territorio podría determinar el fin de la existencia jurídica del Estado. En el presente siglo se comprueban casos de Estados que han subsistido pese a carecer temporalmente de control sobre su territorio. Por ejemplo, Polonia, Francia y otros Estados ocupados militarmente por Alemania durante la Segunda Guerra Mundial, conservan sus autoridades, las que permanecen ocultas o en el exilio, no desaparecen y después de la derrota del invasor vuelven a ejercer su dominio territorial.

Por otro lado, se observa que el territorio es un instrumento para el Estado, necesario para la realización de sus funciones y cumplimiento de sus fines. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. Finalmente, el territorio es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia por parte del Estado y donde se asienta su colectividad.

Composición del territorio.

El territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

El territorio terrestre: tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.

Las aguas interiores: que son aquellas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).

Territorio marítimo:

Mar territorial: que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro.

Zona contigua: espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras.

Zona Económica Exclusiva: espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Se entiende territorio nacional en todo lo relativo al aprovechamiento económico de los recursos situados en ella. Hacia el exterior de la Zona Económica Exclusiva está la alta mar.

El suelo y subsuelo del mar territorial y de la Zona Económica Exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.

Espacio aéreo: masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias.

Población.

Primer elemento del Estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigido a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes. Este conjunto humano estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata.

La nacionalidad en definitiva es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Sin embargo, como se ha dicho, en general dentro de los Estados también pueden encontrarse extranjeros que residen dentro del estado y por tanto, deberán respetar las normas internas y, serán sujetos también de ciertas funciones del Estado respecto de la población. Entre ellas, la más relevante, su protección de diversos riesgos a que pueda estar expuesta: agresiones externas, ingreso de enfermedades, etc.

Pueblo.

El pueblo o ciudadanía es el conjunto de individuos que dentro de la población se encuentra habilitado para ejercer derechos políticos. Estos individuos, constituidos como pueblo -colectivamente- integran un todo que es el titular de la soberanía.

En un régimen democrático los derechos políticos se refieren, fundamentalmente, a la participación de la comunidad en la generación y funcionamiento de órganos representativos. Así, la ciudadanía permite al individuo disfrutar del derecho a sufragio, del derecho a ser elegido (o derecho de sufragio pasivo) y de la posibilidad de incorporarse a la función pública (cuando para ser designado funcionario público se exige la calidad de ciudadano).

Organización política.

La organización política es la forma específica como la colectividad humana se estructura en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Para el Derecho Constitucional el tema relevante es el poder estatal. Se considera al poder en general, como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obtiene que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende.

Hay múltiples manifestaciones de influencia en la sociedad, pero no siempre ella constituye un fenómeno jurídico y políticamente relevante. La influencia de un padre sobre sus hijos, si bien es muy relevante para el funcionamiento de la sociedad, no tiene una dimensión significativa para el Derecho. Una influencia importante para el Derecho es aquella que se vincula al poder. Hay en ella una transformación desde el momento en que existe detrás de ella una sanción, que es la consecuencia con que el sujeto activo amenaza al pasivo para el caso de que no se verifique la conducta perseguida. El poder no es otra cosa que una influencia respaldada por la fuerza o amenaza de fuerza. Alguna doctrina entiende que la sanción puede ser positiva o bien negativa. Ejemplo de la primera es un premio (un incentivo tributario); ejemplo de la segunda una multa o un castigo de privación de libertad.

Caracterizado el poder, corresponde añadir el ámbito sobre el cual actúa. Para los efectos del estudio del Estado, este campo es el político. Lo político alude a algo de tipo público, colectivo. Así, por ejemplo, la relación capital-trabajo es en principio una realidad económica perteneciente a la esfera privada, pero por su importancia la traslada al terreno político, haciendo necesaria su regulación normativa.⁵

⁵ Teoría del Estado Andrade Sánchez Eduardo Ed. Textos Jurídicos México 1997

El poder estatal es, por consiguiente, aquella especie de poder político que le corresponde a los poderes públicos y que consiste en la capacidad de dirección superior de todos los asuntos que se incluyen en el ámbito político de un sistema dado. Este poder estatal puede observarse desde distintas perspectivas:

Internacional: Desde el ángulo externo, el poder estatal se percibe como poder nacional, y se conceptualiza como la suma de los atributos que puede movilizar un Estado frente a otros en situaciones de conflicto.

Poder institucionalizado y formalizado: desde una perspectiva político-jurídica se entiende al poder estatal institucionalizado como soberanía.

La Soberanía.

En la teoría política, la idea de soberanía es antigua. Ella data desde el siglo XVI y se asocia al surgimiento del Estado moderno. Es usada por primera vez por el pensador francés Jean Bodin, quien la caracteriza como un poder absoluto y perpetuo que reside en una república. Desde entonces se ha generalizado el uso del concepto de soberanía como atributo del poder estatal.

Es menester afirmar la idea de soberanía limitada por lo menos en dos aspectos: por el fin del Estado, que es el bien público temporal, por un lado, y por otro, por los derechos de las personas que, jurídicamente se contemplan en las constituciones que los Estados se han ido dando desde el siglo XVIII. A pesar de su asociación con la idea de monarquía, por su origen histórico, el término soberanía pasó del antiguo régimen al constitucionalismo de los siglos XIX y XX. Esto porque la Revolución Francesa reivindicó este poder del rey, absoluto e ilimitado, radicándolo en el pueblo.⁶

⁶ Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Andre Hauriou, Edi. Ariel 1996

2.- LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO

Es imposible hablar del concepto de Estado antes de la Edad Media; . A lo largo de la historia de la Edad Antigua y del Medievo, las naciones sumieron algunas de las características que conforma la noción actual del Estado Moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada a la luz racionalista de los pensadores de la ilustración, quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre los resquicios del anacrónico sistema feudal, a la entidad que hoy definimos como Estado.

Definimos hoy al Estado como la entidad jurídica política que se integra por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno que resulta de la afinidad en ordenamiento legal que identifica aun grupo de personas. Para poder comprender la distribución de funciones, así como las atribuciones del Estado, es importante estudiar primeramente, las etapas por las cuales ha pasado en la historia, iniciando por las causas del mismo en la Edad media, y continuando hacia el surgimiento y desarrollo de la teoría del estado y la distribución de funciones entre ellas la ejecutiva, que para nosotros es de especial importancia.

2.1.- EL SURGIMIENTO DE LA CONCEPCIÓN DE ESTADO.

Nuestro estudio se inicia en las postrimerías del siglo XVIII e incisos del siglo XIX, a partir de las cuales podemos explicar las causas del estado en una época en que la concepción del mundo en occidente se vio convulsionada. Europa, a mediados del siglo XVIII, presentaba en todas las naciones en ella asentadas , gobiernos constituidos como monarquías absolutistas. El fundamento del mandato de los reyes era explicado teológicamente, se sostenía el derecho dinástico de los monarcas como una prerrogativa a partir de la cual se legitimaba a su ascenso y mantenimiento en el poder.

La excepción de este orden era la Inglaterra insular, ya que ninguna otra nación había logrado prever que el gobierno, identificado hasta entonces con el monarca, pudiera ser circunscrito al marco normativo impuesto por sectores de la población. Por el contrario, se explicaba al país y su situación política como la unidad de una entidad inmutable, que había sido creada por Dios, y sólo él, representado por la Iglesia y los reyes, podía instrumentar su propio marco legal de atribuciones, que en todo favorecían a los eclesiásticos y a los nobles más encumbrados.

Se pensaba que los reyes sólo debían rendir cuenta de su actuación a Dios, este concepto era una verdad incuestionable hasta el siglo XVIII. La actividad administrativa integrada al porte real se limitaba en general a las atribuciones de policía con las que se aseguraban la estabilidad del régimen político, dicha actividad de control de la población era efectuada por los miembros de la nobleza.

Así pues, se admitía que la servidumbre había sido creada para otorgar sus servicios al rey, sometida a vivir en una condición un tanto mejor que la de esclavos que usufructuaban una porción del fundo feudal. Lo cultivado servía escasamente para el autoconsumo, y para pagar tributos al señor, pero cuando las cosechas eran malas, había que cumplir con faenas en los terrenos reservados al señor feudal.

Nicolás Maquiavelo.

Es considerado el padre de la Teoría del Estado y la Ciencia Política; fue de origen florentino y vivió entre los años de 1469 y 1527. Su principal obra política es El Príncipe, mismo que dedico a Cesar Borgia con la obvia intención de obtener del mismo, varios favores políticos. Maquiavelo utiliza en dicha creación, por ocasión primera, la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa.

A lo largo del Príncipe, se evidencia que la palabra Estado es utilizada en su antiguo sentido latino *statum* que deviene del verbo *estare* y cuyo significado se reduce a situación o condición. Y efectivamente el objeto de dicho libro es compilar toda una serie de normas políticas, organizadas conforme a una lógica que permitiere al monarca mantener la situación que hasta entonces había caracterizado al poder; para aumentarlo a efecto de reafirmar su soberanía y presencia en su nación, sin necesidad de modificar las condiciones del régimen de gobierno.

La moral no tiene cabida en la política ni en el arte de gobernar, explicaba Nicolás Maquiavelo como una de las principales consideraciones para el mantenimiento del poder. Maquiavelo no se ocupa de definir lo que debe considerarse como Estado, sin embargo, es el primero en usar el término para referirse a las organizaciones políticas del bajo medievo, cuyo poder era ejercido en parte por los reyes y príncipes y otra facción por los grandes terratenientes. Los pensadores ilustrados se ocuparon posteriormente en precisar el fenómeno que ya Maquiavelo había vislumbrado y que llamo Estado.

La Ilustración.

En el siglo XVIII Inglaterra se distinguía del resto de Europa porque el absolutismo monárquico había sido ilimitado por el parlamento, que restringió el poder que hasta entonces había concentrado el rey. Lo anterior, así como el desarrollo del conocimiento científico a través de una visión laica, tuvieron que influir necesariamente en el pensamiento político y filosófico de la época. El crédito del pensamiento de los primeros políticos como Maquiavelo, es que al comprender al Estado lo escindieron de las exposiciones dogmáticas que aportaba el catolicismo secular. La ilustración logró atraer a la luz los elementos integrantes del Estado.

En la edad Media se había sintetizado la idea del Estado, como la existencia de un orden natural proporcionado por Dios a los hombres. Dicho orden era en principio incuestionable y se creía que sólo se podía acceder a su conocimiento alcanzando niveles de contemplación. El racionalismo surgido a inicios de la Edad Moderna, tuvo por preocupación, encontrar las circunstancias que habían logrado constituir a los diversos reinos existentes. Los filósofos empiristas de esa época trataron de analizar la evolución del Estado a partir de una dialéctica historia que explicara el origen y la praxis del poder de los gobernantes, para encontrarle una respuesta en la existencia social.

Thomas Hobbes.

De origen inglés, vivió entre 1588 y 1679. La principal de sus obras de teoría política fue intitulada como Leviathan o, que se traduce como la materia forma y poder de una comunidad. En ella supuso como propósito de los gobernantes lograr el orden social a partir del caos que provoca la vida comunal en una situación que favorecía la lucha de todos contra todos en un mundo carente de moral. Para Hobbes el hombre es malo por naturaleza y con él se inicia el pensamiento contractualista que influyo el pensamiento del siglo XVIII.

Hobbes explica que los hombres, ante las injusticias que sucedían durante la convivencia en el Estado Natural, se reunieron para convenir en un pacto social una serie de principios que la generalidad aceptó y en consecuencia sirvió para regir a la universalidad de la población y subsecuentemente, esos mismos hombres eligieron a un representante común que velara e hiciera respetar dichos convencionalismos, el cual se personifico con el monarca, una vez firmado el contrato, los seres humanos se abandonaron al impulso de sus pasiones, volvieron a cometer las injusticias que habían caracterizado a la sociedad.

Los reyes, se dedicaron entonces a la tarea que les había encomendado, controlar y gobernar a los seres humanos para darle un orden al caos en el cual subsistía la sociedad de su nación.

Para Hobbes el pacto social es irreversible, y al igual que Maquiavelo, no concebía aún la distinción entre Estado y gobernante, por el contrario, para él, el monarca es la síntesis de ambos elementos y esto a su vez, es el producto del estado natural de las cosas, en el que el deber básico de los ciudadanos es la obediencia y el resultado de la obediencia es la protección.⁷

Con Hobbes apreciamos que al Estado se le deja de dar una explicación desde el ámbito teológico y se concibe a la población como un elemento que en un primer momento tiene la posibilidad de determinar e imponer al gobernante que dirija la nación, una serie de normas generales a las cuales debe someterse. Sin embargo, este filósofo explicaba que el pacto es irreversible, y por lo tanto se manifiesta abiertamente en contra de la imposición del parlamento al rey, pues considera que tal instrumento es ajeno a la naturaleza del Estado y que sólo tiende a favorecer a sectores aislados de la población.

Jhon Locke el Estado y el Gobierno.

De origen inglés vivió de 1623 a 1704, sus obras importantes son El Ensayo sobre el Entendimiento Humano y el Ensayo sobre el gobierno Civil y el Contrato Social.

Locke se refiere a la naturaleza del hombre de forma distinta a Hobbes, lo define siguiendo a Aristóteles, como un animal político, cuya esencia lo ha conducido a estatuir la sociedad.

⁷ Introducción a la historia de la filosofía, Ramón Xirau, UNAM, p.- 227

El pacto social implica una relación mutua. Si en Hobbes, el contrato llevaba a abdicar los derechos individuales para ponerlos en manos de una persona, Locke afirma por su cuenta que el pacto es bilateral y se aplica tanto a los ciudadanos como a los legisladores y al rey, que es ciudadano como los demás. El poder del rey tiene bases legales, y el rey no puede actuar en contra de las bases que han servido para establecerlo en el poder.⁸

La trascendencia del pensamiento filosófico de Locke reside en que plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución cuando el gobierno actúa de forma contraria a la confianza que se le ha depositado. Se empiezan a definir los perfiles del Estado a partir de las teorías de Locke, quien hace participar como integrante de esa entidad a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante se vislumbra como defensor de sus súbditos. El pensamiento de Locke, se ve influido por los logros que obtuvo la burguesía con las revoluciones del siglo XVII; y por conducto de sus ideas, el Estado deja de ser considerado, como hasta entonces lo había hecho el dogma religioso, como el medio para conducir a la perfección el abnegada alma de las criaturas humanas, para tornarse en la entidad que asegure el respeto de los derechos de los individuos.

Las ideas hasta aquí expuestas, así como los hechos que provocaron impactaron a la sociedad de la Europa continental del XVIII, sobre todo a Francia, ejemplo de absolutismo, y en donde profesores, financieros, burgueses, abogados y muchos eclesiásticos de ordenes menores comenzaron a difundir dichas ideas entre los sectores paupérrimos de la población

⁸ Introducción a la historia de la filosofía, Ramón Xirau, UNAM, p.- 227

Carlos Secondat Barón de Montesquieu.

A diferencia de Tomás Hobbes y de Jhon Locke, quienes se preocuparon por buscar los aspectos que llevaron al hombre a estatuir la sociedad, Montesquieu no se ocupó de ello.

Montesquieu era de origen Francés y vivió de 1689 a 1755, su obra máxima y monumento del pensamiento ilustrado fue el Ensayo del Espíritu de las Leyes. Este ilustrado tuvo el mérito de haber apoyado el desarrollo del movimiento enciclopedista. Evocando los logros de la población británica frente a la monarquía y usando el método experimental comparativo, Montesquieu observó que el sistema parlamentarista es el mejor garante de los derechos de la población ante el absolutismo.

Montesquieu observó que el Estado era una organización social; pero dicha organización no provenía de la firma de algún pacto o contrato, más bien de la conveniencia de ciertos principios fundamentales e inviolables, previstos en el orden de una Constitución. El fin por el que la sociedad creó el Estado, según explica este pensador, es la obtención y la garantía de la libertad de los ciudadanos, libertad que debería ser entendida en todos los aspectos, en el económico, en el político y en el religioso, y el gobierno que es sólo uno de los elementos del Estado, se encuentra impedido para someter forzosamente a la población. Montesquieu considera que es por medio de la creación e imposición de leyes al rey por vía del Parlamento y la resolución de controversias a través de la Corte que se puede acceder a la libertad que busca el ser humano con la creación del Estado. El ideal consiste justamente en alcanzar la libertad máxima dentro de las posibilidades dictadas por las circunstancias naturales e históricas. Para ello precisa en primer lugar, una separación de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal como Montesquieu la encontró en la Inglaterra de su tiempo, en cuya Constitución vio el ideal político deseable para Francia.⁹

⁹ Diccionario de Filosofía, José Ferrater Mora Edl. Espasa

Respecto al ejercicio de la función ejecutiva, Montesquieu consideró que entre el despotismo, la monarquía y la democracia, la mejor depositaria para su desarrollo, debía ser decididamente la monarquía. La función ejecutiva así asignada al monarca, debía ser limitada de tal manera que se evitara que pudiera derivar en el despotismo, sobre todo a causa de que era una función unipersonalista. Al tenor del pensamiento de este filósofo se comenzaron a considerar a cada uno de los elementos del Estado: el territorio, la población y la soberanía. También con el pensamiento de Montesquieu, el Estado se conjuntó y definió en adelante como una entidad de naturaleza jurídica.

Posteriormente los pensadores del siglo XIX van a elaborar y desarrollar la Teoría del Estado, y se van a dedicar a definir sobre todo cuáles son los fines que debe de perseguir dicha entidad.

Juan Jacobo Rousseau.

Nacido en Ginebra, vivió de 1712 a 1817. En 1741 se estableció en París, donde tuvo contacto con el enciclopedismo, conoció a Diderot y Condillac; sus principales obras son El progreso de las ciencias y las artes y La corrupción de las costumbres, y su Discurso sobre la desigualdad entre los hombres. Rousseau considero que el Estado favoreció el desarrollo científico y tecnológico, que son las principales causas de la perversión e infelicidad humanas. Apunta que el pasado del hombre debió darse en circunstancias naturales, primitivas y felices, en las cuales, los humanos vivían en una verdadera libertad; y consideró que el avance científico y tecnológico, sólo favorecieron la esclavitud del hombre y el surgimiento de mayores diferencias entre los miembros de la sociedad.

El piensa que cuando los hombres se reunieron a firmar el pacto social, se dio el proceso de civilización, cuya consecuencia fue el surgimiento de la propiedad y del egoísmo, y el sometimiento de la voluntad de cada uno de los individuos a la voluntad de la generalidad.

Por ello a la vista de Rousseau, debería ser destruida tanto la civilización como el Estado y todos aquellos artificios que se han creado para limitar la libertad de los individuos. Sin embargo, igualmente advierte que el proceso de civilización, así como el desarrollo cultural y político son en principio irreversibles. El legado de la postura de este pensador a la Teoría del Estado fue el de aportar una serie de aspectos y principios morales a las actividades que el estado realiza limitando los derechos individuales.

E. Kant.

De origen alemán, vivió de 1724 a 1804, sus principales obras son La crítica de la razón pura y La crítica de la razón práctica. Para Kant el soberano de los Estados es el pueblo, y la expresión de esta idea se cristaliza en el proceso legislativo a partir del cual se tutelan los derechos y las libertades individuales. Para Kant el soberano de los Estados es el pueblo, y la expresión de esta idea se cristaliza en el proceso legislativo a partir del cual se tutelan los derechos y las libertades individuales.

La obra legislativa que del parlamento emana, debe someterse a la organización establecida por el pacto y el contrato sociales. Por lo que para Kant, el origen del Estado, y por ello el de su naturaleza política se puede encontrar en el Contrato Social.

La finalidad del Estado se sostiene a partir del reconocimiento y del respeto de los derechos individuales. Kant comprende la libertad moral del conjunto social, dicho respeto sólo se puede conseguir mediante la Ley. Kant estima que el componente de todo Estado, en esencia son sus hombres, ellos deben someterse principalmente al fin de su moralidad, y buscar en el Estado la posibilidad de la realización de ese fin; el Estado no deberá por eso pretender usar a los hombres como medios para conseguir sus propias metas.

Juan Amadeo Fichte.

Nació en Alemania y vivió de 1762 a 1814, sus principales obras son el Destino del Hombre, El sistema de la moral y Sobre la noción de la teoría de la Ciencia. Discípulo de Kant, es considerado como el principal forjador del nacionalismo alemán. En su análisis del Estado, el filósofo se dedica a estudiar la función que la entidad debe asumir frente al fenómeno económico. Así se constituye como uno de los iniciadores de las ideas socialistas de la Teoría del Estado. Fichte estima que junto a la fundamentalísima tarea de asegurar el goce de los derechos individuales regulando las relaciones públicas y privadas, tiene el Estado la función de organizar y distribuir el trabajo dando a los individuos la posibilidad efectiva de realizar sus actividades dentro de esa distribución. Debe asimismo regular los cambios a fin de prevenir las consecuencias de sus fluctuaciones desventajosas y promover la cultura general en todas sus manifestaciones constructivas.

Jorge Guillermo Hegel.

Nació en Stuttgart y vivió entre los años de 1770 y 1831. Su sistema filosófico es denominado como idealismo lógico o absoluto, para él existe el ser puro, como idea. Hegel estima que el primer principio político es el Derecho, y en consecuencia le da al Derecho un lugar prominente entre sus definiciones, entendiéndolo como la causa de persistencia histórica y matriz de la política. Hegel explica que el hombre se sabe como ser social y como tal se regula a sí para lograr la esencia de su naturaleza, que es la libertad, así surge el Derecho como un principio común a todos los hombres y que es el mismo que da sentido a la existencia del Estado. Afirma el filósofo que nada existe por sobre el Estado excepto lo absoluto, que es la libertad del hombre. En este sentido el hombre ha creado diversas formas de Estado en su devenir histórico, con el objeto de lograr la liberación del espíritu.

Por consecuencia y toda vez que el Estado tiene por primer móvil a la libertad, no podrá considerarse según Heguel, al Estado como un deber ser, sino como la expresión de una ética superior. Ya en sociedad, el hombre en la libertad garantizada por el Estado, tiene la posibilidad de realizar sus propios fines, y lograr subvencionar sus requerimientos, con ello cada individuo satisface sus propias carencias y se logra el beneficio de la propia generalidad social. A partir de las ideas de Heguel se considera un sistema ético que permea desde el ámbito individual al social y finalmente a todo el Estado.

Hans Kelsen.

Nació en Praga, su principal obra es la Teoría Pura del Derecho. Es continuador del idealismo romántico iniciado en Alemania por Schellin y Heguel. Hans Kelsen se opone a considerar al Estado desde ámbitos sociológicos, políticos, históricos, económicos o cualquier otra posición que no libere la definición de Estado de cualquier contenido ideológico que lo contamine. Kelsen considera que una visión desde cualquiera de esos aspectos, sólo ofrece una perspectiva parcial de lo que debe de considerarse como Estado.

Su estudio partió de una lógica que persigue librar la explicación del Derecho de cualquier elemento ajeno a su naturaleza. Kelsen aprecia que la naturaleza o ser del Estado, desde su origen se ha encontrado determinada por la estructura que precisa el contenido de la norma jurídica fundamental del mismo y que es la Constitución, la cual tiene por contenido el deber ser del propio Estado.

Así Kelsen pone en tensión la naturaleza ontológica del Estado entre dos opuestos: el ser y el deber ser. Como síntesis, el filósofo termina por identificar al Estado con el conjunto de preceptos que lo norman.

El Estado sólo puede ser y se limitará al marco que le sea impuesto por la norma jurídica, de esta manera Teoría del Estado y Teoría del Derecho se identifican y se vuelven sinónimos.¹⁰

El Estado no puede ser aquello que la norma jurídica no contemple. Por ello el Estado según Kelsen, debe de interesarnos por la forma y el contenido de los preceptos legales.

Con la teoría Pura del derecho, se alcanza un grado de abstracción que demuestra la complejidad que puede lograr al ocuparse del Estado. En realidad ni el estado ni el Derecho pueden ser verdaderamente y totalmente aislados de las realidades sociales, históricas, políticas e incluso geográficas que sobre ambos influyen.

Pero en la explicación del estado y su esencia no se puede dejar de considerar la Teoría Pura de Hans Kelsen para asumir una posición filosófica frente al fenómeno que nos ocupa.

No es propósito de este capítulo agotar todas las apreciaciones, que no dejen de ser interesantes y que se han formulado respecto al Estado, sin embargo, consideramos que son útiles las definiciones y consideraciones aquí vertidas, sólo como un mero punto de partida de lo que debemos de considerar por el mismo.¹¹

¹⁰ Derecho Constitucional 2da Ed. Arteaga Nava Eltsur Edi. Oxford 1999

¹¹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Omeba, Argentina, Vol. X, p.- 382.

3.- LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, como local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plebiscitario de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos. El determinar lo que el Estado pueda hacer, es materia de disciplinas diversas, que comprenden la totalidad de la vida humana. Es necesario, por tanto, la determinación de cuál debe ser la extensión y los modos para concretar y realizar los fines del Estado.

El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales en la medida que se ha estimado necesario para el desarrollo de la comunidad. Las transformaciones jurídicas son violentas y radicales, como la Revolución francesa, la mexicana, o la soviética; o logradas a través de largos desarrollos de superación de las instituciones políticas y económicas. El tradicionalismo y conservatismo británico, son el antecedente del régimen constitucional moderno a través del sistema parlamentario.¹²

¹² Derecho Administrativo Gabino Fraga Ed. Porrúa. México 2000

En las sociedades de tipo liberal, la acción del "Estado Gendarme" se redujo a meras actividades de vigilancia, dejando a la libre iniciativa particular su fuerza creadora. En una sociedad compleja como la moderna, en continuo crecimiento demográfico y con los elementos reducidos que satisfacen sus necesidades, el Estado providencia ve aumentada considerablemente su esfera de acción.

Esto plantea problemas tan decisivos como el de saber si en el futuro se llegará a eliminar el interés individual, frente a las exigencias apremiantes de los intereses sociales, como en la sociedad colectivista, o el Estado logrará finalmente encontrar en el Estado democrático federal, una forma armoniosa de transacción en que se mantengan el equilibrio entre la acción particular y la acción pública.

La teoría de los fines domina totalmente la vida del Estado, porque el engranaje jurídico que lo caracteriza tiene una finalidad que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de la positividad, los fines del Estado están contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria.

El concepto de fin es un elemento necesario para determinar si el ideal contenido en la norma constitucional no se desvirtúa en el orden jurídico imperante, y realiza un propósito no implicado en la norma suprema. Se llama "desviación de poder", cuando el funcionario se aparta de la finalidad que encierra la ley.¹³ La vida social está en constante evolución y exige la intervención del Estado en formas cada vez más complejas, para orientar el desarrollo social.

¹³ La Constitución de 1857 declaró los fines del Estado mexicano en una forma general: "Artículo 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales..

El Estado ejerce una función rectora de la vida social, pero la sociedad es la que finalmente imprime sus propias modalidades a las instituciones en general. Desde que aparecen las primeras formas de organización política, mucho antes que el propio Estado, surge la administración como acción cotidiana, incesante y renovándose en forma constante, anterior a la legislación y a la jurisdicción. El aumento de población extiende e intensifica las necesidades colectivas y reclama su satisfacción por los órganos públicos.

3.1.- CLASIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas y políticas.

a) Acción de ordenamiento. Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local;

b) Acción de regulación. El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros;

c) Acción de sustitución. El Estado protagonista del proceso económico o sea una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado.

d) Acción de orientación y coordinación. Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. El Estado Rector de la Economía Nacional.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administración concreta sus fines, cometidos o competencias, en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial. Son funcionarios y empleados públicos y los propios particulares, los que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales o de una manera general, todos los fines de la vida social.

Las funciones del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógicamente y políticamente, la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad. Es necesario particularizar esa compleja actividad o tareas públicas, para hacerla prácticamente realizable entregándola parcialmente a diversas entidades públicas o privadas, en esferas de competencia más o menos amplias. De este modo se crean instituciones, servicios públicos, empresas y otras formas que hacen posible la ejecución de los propósitos que incumben al Estado. De esta manera se distinguen tres categorías de atribuciones o zonas de competencia estatal.

Primera categoría: La reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que ellos tienen entre sí, con el fin de asegurar el buen orden de estas relaciones. Por medio de disposiciones imperativas y supletorias, Reglamentando la actividad privada por vía represiva y por vía preventiva. Reglamentando la modificación de los patrimonios privados.

Segunda categoría: El fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada. El fomento consiste en facilitar o ayudar a la actividad privada y presenta formas múltiples y variadas y la vigilancia que implica una intervención del Estado en ocasión de las diferentes manifestaciones de una actividad privada, con el propósito de ejercer sobre ellas una cierta acción particular y asegurar así la observación de la reglamentación que le es impuesta, bajo la forma de control, de una declaración del particular o de una autorización previa.

Tercera categoría: La sustitución total o parcial de la actividad privada por la actividad del Estado. El Estado reemplaza al particular o se combina con él, y le proporciona el servicio o prestación.¹⁴

¹⁴ Administración Pública. Faya Viesca Jacinto Edl. Porrúa, México 1996

La acción del Estado puede tener por objeto:

- a) La reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada;
- b) La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo;
- c) La creación y la gestión de servicios públicos, y
- d) La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina el contencioso administrativo.

Al Estado corresponde una misión activa y ordenadora, de ayuda, vigilancia y promoción. Una política de subsidios, y sólo eventualmente de suplencia. Pero nunca de imposición y de absorción. El derecho administrativo estudia estos medios y su régimen jurídico, el cual comprende: fomento, régimen de policía, servicios públicos, servicios administrativos generales y las relaciones entre la administración y los particulares. Un pueblo como el nuestro que ha sabido soportar tan graves crisis económicas, en el transcurso de su historia requiere de sólidas instituciones políticas y administrativas para sobrevivir y enfrentarse al futuro.

3.2.-LA DOCTRINA DEL ESTADO MEXICANO

Es necesario comenzar por distinguir cuál es la doctrina del Estado mexicano y la del gobierno mexicano. La primera está consagrada en la legislación vigente, la segunda, es la que aplican los gobiernos interpretando y extendiendo los textos constitucionales. Esto explica por qué se ofrecen gobiernos de filiación revolucionaria, aplicando radical o moderadamente los mismos textos constitucionales y las mismas leyes.¹⁵

¹⁵ Derecho Constitucional Arteaga Nava Elisur Edi. Oxford 1999

Las tradiciones políticas mexicanas arrancan del antecedente indígena precortesiano y del largo período de la conquista, en la que mantuvieron los principios de la cultura occidental y principalmente las ideas políticas de las instituciones españolas trasplantadas a la Nueva España.

El siglo XIX mexicano se desarrolló dentro de las ideas del liberalismo moderno y radical, que culminaron en el movimiento de la Reforma y la divulgación, a fines del mismo siglo, de algunas tendencias socialistas moderadas, al amparo de la prudencia política de Benito Juárez y la sabiduría social de los hombres de la Reforma.

La Constitución de 1857 estableció orden liberal moderado sin aceptar los principios radicales del grupo liberal extremista, que se vio defraudado al no conseguir la adopción de sus ideas por el Constituyente. Durante el régimen del presidente Porfirio Díaz, el país vivió moderadamente al amparo de una tendencia conservadora y capitalista, con ligeros señales de intervencionismo estatal, como en el caso de las sequías que obligaban a la importación del maíz, y sin que dejaran de manifestarse los primeros brotes de rebeldía en pro de las ideas socialistas, radicales y moderadas, expresadas por los precursores de la Revolución como Ricardo y Jesús Flores Magón. La Revolución de 1910 violenta reacción contra la dictadura integra por etapa su programa social en el marco del liberalismo imperante. Primero fue una revolución política, posteriormente una revolución, económica.

La Constitución de 1917 respetó la doctrina liberal en numerosos preceptos, pero al mismo tiempo introdujo la novedad de los principios estatistas, que pronto habrían de provocar una crisis contradictoria con el sistema anterior. En forma inevitable estos principios acabaron por informar la política gubernamental.

3.3.- LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen en el Estado para su justificación y que consagran en su legislación. Ellos fijan el extenso campo de la actividad pública. en un proceso histórico que se caracteriza por su continua, ampliación y extensión, que va, desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de 'fungere', que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de 'finire', por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública. La función es actividad dirigida a un fin concreto y determinado.¹⁶

¹⁶ Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad en el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son defendidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y, por tanto, coactiva en caso necesario. Es ésa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos, que la ley en sentido material), la actuación de los fines generales en concepto lato (fines jurídicos)". Rafael Bielsa, Derecho administrativo. Tomo 1, Pág. ni, Roque Depalma, editor, 1995, Buenos Aires.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado. La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional:

a) *La función legislativa*, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) *La función administrativa*, que es la encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) *La función jurisdiccional*, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

Los servicios públicos son actividades que se proponen satisfacer las necesidades generales en forma regular y continua. Hay una relación entre las funciones y los servicios públicos.

La actividad del Estado se expresa en nuestra constitución, artículo 49, en las tres funciones clásicas, cuyos respectivos órganos ejercitan partes del poder estatal, que es único, aunque las funciones son múltiples y constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. No aludiremos por tanto, a la separación de poderes, sino a la separación de las funciones.

Establecida la unidad del poder del Estado, éste se actualiza en la función de sus órganos esenciales: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que aparte de sus propias funciones específicas, realizan otras que caracterizan a los demás órganos. El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones. Propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines, estas funciones se encomiendan a los poderes públicos.

3.4.- LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO

El Estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del Derecho. Toda norma jurídica emana del Poder Público y tiene por misión realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias, abstractas e impersonales. La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización Social y Política.

El derecho legislativo o derecho parlamentario es la disciplina que regula esta importante función del Estado, Hay un método, una competencia y una técnica. para legislar. La función legislativa es la que encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden los otros poderes realizar actos legislativos o situaciones quasi-legislativas.

3.5.- EL PODER CONSTITUYENTE DEL ESTADO

La función constituyente es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación, adición o reforma de las normas constitucionales. Ella tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación, sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades.

El artículo 39 de la Constitución dispone: "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". La Constitución Política emana de la voluntad del pueblo, el poder constituyente es un poder supremo que actúa con la libertad y superioridad necesaria para crear un orden jurídico nuevo. Sin embargo, el ejercicio pleno de este poder constituyente no es absoluto, pues se oponen numerosos factores internos y externos. Estos factores reales de poder no deben ser desconocidos por las asambleas constituyentes o por el poder legislativo erigido en poder revisor de la Constitución.

La función constituyente originaria es la facultad que tiene un pueblo para dictar las normas constitucionales cuando el orden social se ha transformado. Toda revolución presupone una alteración del orden jurídico vigente. La función constituyente permanente es la que realiza el órgano formado por el Poder Legislativo Federal y las Legislaturas de los Estados, tienen facultad de adicionar o reformar las normas constitucionales. Art. 135 constitucional.

a) El poder constituyente originario o revolucionario emana no del orden jurídico vigente, sino de un proceso político que se inicia, en la mayor parte de los casos, con el desconocimiento del orden jurídico anterior y el ofrecimiento de una constitución. También podemos asistir al nacimiento de un nuevo Estado con una constitución que dé unidad jurídica a sus instituciones y le otorgue una personalidad jurídica propia. Por lo que se refiere al poder constituyente Revolucionario en México, nuestro derecho constitucional ofrece el ejemplo de tres importantes Congresos constituyentes, que no tuvieron como antecedentes el cumplimiento de otra constitución anterior: el de 1824, el de 1857 y el de 1917.¹⁷

¹⁷ Derecho Constitucional Mexicano Tena Ramírez Felipe Ed. Porrúa México 2000

En los tres casos se convocó al pueblo para que integrara el constituyente con sus representantes, de acuerdo con los planes revolucionarios que en cada caso les antecedieron.¹⁵ En todos estos casos la decisión popular creó una República Federal y un sistema de garantías individuales.

b) El poder constituyente constituido, permanente o función-reformadora de la Constitución sugiere la inutilidad de convocar a asambleas constituyentes extraordinarias para cada adición o reforma. Supone este poder el normal desenvolvimiento de las instituciones políticas. El propio orden jurídico prevé la forma de adicionar o reformar su Constitución, sin necesitar del golpe de Estado o de la revolución para evolucionar. El artículo 135 de la Constitución establece esta función reformadora de la Constitución; Las relaciones entre el Poder Legislativo Federal y el Poder Ejecutivo Federal son: jurídicas y políticas.

3.6.- LA FUNCIÓN LEGISLATIVA ORDINARIA

Como todas las funciones del Estado, la función legislativa ordinaria puede ser estudiada formal y materialmente. La función legislativa es la función que normalmente realiza el Poder Legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley, es decir, los actos regla son aquellos que generan situaciones jurídicas generales.

El Poder Legislativo Federal se integra con los siguientes órganos:

El Congreso de la Unión; es la reunión de las dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, en una asamblea general para proceder a la atención de las facultades que le señala la Constitución.¹⁸

¹⁸ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edl. Porrúa México 2003.

La Cámara de Diputados; se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Artículo 51 de la Constitución, Artículo 52: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales".¹⁹

La Cámara de Senadores; Se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión; La Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

5. Las comisiones legislativas; son grupos de diputados o de senadores, que se distribuyen el trabajo legislativo para auxiliar a sus respectivas cámaras.

El acto legislativo materialmente considerado -la ley- tiene estos caracteres:

a) Es una norma de conducta, abstracta e impersonal, expedida para un número indeterminado de casos, que se aplica a todos los que se colocan en los supuestos de la ley, además regula la vida social.

b) Es una norma general y permanente. Es un acto-regla creador de situaciones jurídicas generales. La función legislativa no realiza actos materiales, ni alude a situaciones jurídicas particulares.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edi. Porrúa 2004

c) Es una norma, obligatoria. El acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentran en la situación fijada por la ley y no se refiere a un caso con. creta o particular o privilegio porque sería una ley privativa violatoria del artículo 13 constitucional. Debe interpretarse por un acto de la misma naturaleza al que lo creó.

d) El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción que son medios adecuados para su debido cumplimiento. El carácter imperativo de una norma deriva de los términos de la ley o de sus propósitos o fundamentos, como en el caso de las garantías individuales o de las leyes de organización. Por lo que se refiere a las leyes supletorias están sujetas a una condición para su aplicación.

e) La sanción o coercibilidad, es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social, las garantías de orden público o la propia Administración.

La ley suprema de toda la Unión se forma con los siguientes actos legislativos:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .La Constitución como conjunto normativo institucional clásico, en general difícilmente reformable, regulador de la organización y ejercicio del poder del Estado y garantizador de los derechos y libertades de los individuos y sus grupos; definición a la que quizá habría que añadir el carácter de supremacía de la norma constitucional sobre las restantes del sistema jurídico en cuestión.

b) Las leyes ordinarias. En nuestro orden jurídico las leyes tienen diferentes denominaciones: leyes federales, leyes comunes, leyes reglamentarias, leyes orgánicas.²⁰

²⁰ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edl. Porrúa México 2003.

c) Todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

d) Los decretos. Art. 70 de la Constitución: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto". La ley es de carácter general y el decreto comprende un objeto particular.²¹

3.7.- LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL DEL ESTADO

El Estado crea la organización como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica. La función jurisdiccional Corresponde al tercer grupo de actividades del Estado autonomías funcionales y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, al igual que la ley. corresponde a la función legislativa y la decisión a la administrativa.

La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes: a) La función ejecutiva en sentido estricto y se relaciona con las actividades administrativas del Estado; y b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad. La expresión jurisdicción viene del latín, *jurisdicchio*, que significa "decir del derecho".

La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada. Se le denomina también "función judicial". pero el empleo más frecuente es el de "función jurisdiccional".

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edi. Porrúa 2004

El Poder Judicial es a manera de una maquinaria a disposición de los particulares y del Estado. El juez para actuar necesita del requerimiento de las partes. En ese momento se sustituye a la voluntad de ellas. El órgano titular de la función jurisdiccional es ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncia.²²

3.8.-LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos.

La importancia de las formas contenciosas del proceso es manifiesta. En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses, que amerita la intervención judicial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza del derecho controvertido. Establecida la litis -en resultados o hechos y en consideraciones jurídicas-, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de ese proceso.²³

²² Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edl. Porrúa México 2003.

²³ La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Ezequiel Guerrero Lara, UNAM. 1994

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1.- ORIGEN.

La administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas en la que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de promover la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

La administración prehispánica.

El punto de partida de esta investigación, cercanamente posterior a la retirada de los glaciares hacia el norte –la última- edad glacial importante es fechada al rededor de 10,000 a 9,000 a.C. coincidió con la desaparición gradual de las grandes manadas de animales herbívoros que fueron remplazados por otros más ágiles y dispersos. La adaptación a esas condiciones produjo las denominadas culturas mesolíticas. Los hombres devinieron recolectores viniendo de la caza, de la pesca y recogiendo frutas y nueces.

Fue en este tiempo cuando grupos familiares al principio y más tarde tribus enteras unieron sus esfuerzos para auxiliarse mutuamente en la cacería y en la defensa contra enemigos. Poco se conoce sin embargo, acerca de esos hombres verdaderamente primitivos. Todo lo que dejaron se reduce a unos cuantos huesos, restos de fogatas, herramientas sencillas y algunos dibujos en los muros de las cuevas.

Esta da ha lugar cuando se unen esfuerzos coordinados con un objetivo prefijado, uno de ellos era el de la caza por medio del arrastre el cual consistía en por medio de gritos, y sonidos llevar al animal presa a un pozo muy profundo en el que perdía la vida y podía ser utilizado.

La Administración Antigua China

El gran filósofo Confucio sentó las primeras bases de un buen gobierno en China, a pesar de que nunca estuvo satisfecho de los que había aportado con tal fin en los diferentes cargos que desempeñó, desde magistrado local hasta primer ministro. Al retirarse de la vida pública escribió sobre aspectos políticos y gobierno, incluyendo su criterio sobre varias cosas. Otros contemporáneos de Confucio se interesaron también en los asuntos administrativos y de ellos Micius o Mo fundó, 500 años antes de Jesucristo, una rama de la misma escuela, que difería fundamentalmente en aspectos filosóficos más que en principios. A través de varios siglos, los chinos tuvieron un sistema administrativo de orden, con un servicio civil bien desarrollado y una apreciación bastante satisfactoria sobre muchos de los problemas modernos de administración pública.

Roma

La organización de ROMA repercutió significablemente en el éxito del imperio romano y aunque no quedan muchos documentos de su administración se sabe que se manejaban por magisterios plenamente identificados en un orden jerárquico de importancia para el estado.

Después de varios siglos de monarquía, ejercida por soberanos etruscos, la república es instaurada en 509 a. J. C. En lo sucesivo, todos los ciudadanos forman el pópulos romanus, que se reúne en unas asambleas, los comicios. Cada año eligen unos magistrados encargados de gobernar el país: Cuestores (finanzas), ediles (administración), y pretores (justicia). En la cumbre, dos cónsules ostentan el poder ejecutivo, dirigen al ejército y realizan las funciones de jefes de estado. Acceder a estas diferentes funciones, una después de otra, constituye el curus honorum.

Por ultimo, todos los antiguos magistrados componen el senado, que controla la política interior y dirige la política exterior. Conquistadores atrevidos, cultivadores y comerciantes prudentes, los romanos manejan con igual ardor la espada que el arado.

Grecia

La aportación que dio Grecia a la administración es grande y fue gracias a sus filósofos, algunos conceptos prevalecen aún. SOCRATES. Utiliza en la organización aspectos administrativos, separando el conocimiento técnico de la experiencia. PLATON. Habla de las aptitudes naturales de los hombres, da origen a la especialización. ARISTOTELES. Nos habla de que para lograr un estado perfecto. PERICLES. Nos da unos de los principios básicos de la administración que se refiere a la selección de personal.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO.

a) Época precolombina: En esta época fueron tres las culturas las que afectaron principalmente los cambios administrativos ; la cultura Maya, la Olmeca y la Azteca. En ellas tuvo gran importancia la administración si analizamos encontramos que en ellas existía una estructura organizacional muy compleja, al igual que sistemas económicos y políticos perfectamente bien definidos. Contaban con ejércitos, sindicatos, sistemas culturales, comercio, etc.

b)Época Colonial: En esta época de la colonia, fueron implantados sistemas que provenían del viejo continente, no se puede considerar que estos sistemas hayan beneficiado del todo al aspecto administrativo ya que las culturas mencionadas en el punto anterior tenían sistemas muy avanzados para su época y sobre todo diferentes a los que implantaron los españoles. ²⁴

²⁴ Teoría Administrativa de la Ciencia Política Universidad Nacional Autónoma de México 1990

c) México independiente: Esta época se caracterizó por la inestabilidad, debido a que existían diferentes corrientes y cada una pretendía imponer la forma de administrar, por lo que la administración se vio terriblemente afectada.

d) Reforma : En esta época, se dieron cambios importantes como la separación de la iglesia del Estado, la nacionalización de los bienes eclesiásticos y la libertad de cultos, esto permitió que los aspectos administrativos tuvieran gran avance.

e) Porfiriato: Durante el Porfiriato, se dieron cambios importantes en aspectos industriales, eléctricos, ferroviarios y de liberalismo económico, lo que trajo como consecuencia, cambios importantes en los aspectos administrativos.

f) Revolución mexicana: Se caracterizó por un desequilibrio y desorden en el aspecto económico, político, social y por una gran desequilibrio y descontento en los aspectos administrativos.

g) Regímenes pos-revolucionarios: En esta época surge la constitución mexicana, la cual en su artículo 123 hace referencia a las relaciones laborales y la creación de los sindicatos y con ellos se ven grandes cambios en los procesos administrativos.

h) Época moderna: Actualmente encontramos estructuras perfectamente bien definidas que para ser bien competitivas requieren de una adecuada administración y que no pueden conseguirse sin la utilización de la misma.²⁵

²⁵ Introducción a la administración pública. Dr. Amaro Raymundo Mc Graw-Hill

Para Gabino Fraga la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como "la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo", y desde el punto de vista material como "la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".²⁶ Para ese objeto el Estado se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Tal organización especial constituye la administración pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material como "la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".²⁷

Los órganos de la administración pública son las unidades entre las que se divide la competencia del Estado en materia administrativa y sus titulares son aquellas personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad de éste. Es necesario, entonces, 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 cambiar sin afectar el órgano y que tiene, además de la voluntad que en la esfera de competencia del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus propios intereses.

²⁶ Derecho administrativo, Fraga, Gabino 40ª Ed. México, Porrúa, 2000

²⁷ Derecho administrativo, Fraga, Gabino 40ª Ed. México, Porrúa, 2000

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, 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.

En México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Así pues, además de la función administrativa, el Poder Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado. En México, en virtud del sistema federal que caracteriza al Estado, existen tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal, en cada uno de los cuales se puede encontrar el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato administrativo se rige por el principio del Estado de Derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo, por lo que es preciso establecer su definición.

El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

El derecho administrativo regula :

- a) La estructura y organización del poder encargado normalmente de la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros de que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- d) La situación de los particulares con respecto a la administración.

El artículo 90 constitucional precisa que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y departamentos administrativos (LOAPF, Art. 2º) y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Poder Ejecutivo en su operación.

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales. En la primera categoría se encuentran: la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica Federal. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.²⁸

²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Edi. Luciana México 2004.

2.- CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la paraestatal, referidas ambas a la materia federal. Art. 90 de la Constitución

El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

La desconcentración administrativa sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad pero sin desvincularse del poder central.

Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativa unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes, con un régimen jurídico especial personalidad jurídica y patrimonio propio:

- a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político administrativas regionales.
- b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.²⁹

²⁹ Estudios Constitucionales Jorge Carpizo UNAM 1990

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Las formas de organización administrativa paraestatales estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

La Administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada. La administración selecciona al personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad. El gobierno es irremplazable e imprescindible si tomamos en cuenta los caracteres reales de una sociedad. La administración en cambio puede suponerse, en ciertos aspectos, en manos particulares, como en el caso de los servicios públicos atendidos por empresas privadas y las empresas privadas de participación estatal, o de economía mixta.

A) La Administración Pública Federal Centralizada. Artículos 10 al 25 de la LOAPF³⁰

La Presidencia de la República. Art. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley orgánica.

Secretarios de Estado Art. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 Art. 42 de la LOAPF.

Departamentos administrativos. Artículos 92 a 93 de la Constitución.

Dependencias administrativas desconcentradas, Art. 17 de la Ley orgánica.

Comisiones especiales: Comisiones administrativas Intersecretariales. Artículo 21 de la Ley orgánica, creadas por acuerdo presidencial.

B) Administración Pública Federal Paraestatal.

"Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Título Tercero, Capítulo Único. De la Administración Pública Paraestatal. Artículos 1, 3, 45 a 50. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 29. No tienen el carácter de Entidades Paraestatales de la Administración Pública federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de estas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6., el Ejecutivo federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento".³¹

³⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Edi. Luciana México 2004

³¹ Ley Federal de las Entidades Paraestatales Edi. Luciana México 2004

C) Organismos descentralizados.

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

"Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

La prestación de un servicio público o social;

La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

D) Empresas de participación estatal mayoritaria.

"Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;

así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que satisfagan algún o varios de los siguientes requisitos:

Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. "Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes". Los artículos 28 a 39 de la Ley Federal de las entidades paraestatales estable.³²

E) Fideicomisos públicos.

LOAPF, artículo 1 párrafo segundo, 3 fracción 111, y 47, artículo 47. Los Fideicomisos Públicos a que se refiere el artículo 3º fracción 111, de esta ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás Entidades Paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las Atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 4 determina que los fideicomisos se regulan por su legislación específica. Y les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

³² Ley Federal de las Entidades Paraestatales Edl. Luciana México 2004

El Capítulo IV, artículos 40 a 45 se denomina "De los Fideicomisos públicos". El artículo 40 ordena: "Los Fideicomisos Públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren Entidades Paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley. "Los Comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza".³³

2.1 LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos. El derecho administrativo regula, en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes que forman la Administración pública.

La tarea es crear órganos, dotados de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica general al Estado, que a su vez es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que les ha sido asignada.³⁴

³³ Ley Federal de las Entidades Paraestatales Ed. Luciana México 2004

³⁴ Fritz Fleiner, instituciones de derecho administrativo. Ed. Labor, S. A., 1933, página 76. El propio autor agrega: "Un órgano o cargo público está limitado por el derecho público al círculo de negocios de Estado que están agrupados en una unidad técnica. Si está dotado el órgano de un poder de coacción, entonces se llama en Alemania, una autoridad, lo mismo que su titular es una sola persona que un conjunto de ellas". "La centralización define una solución al problema de las relaciones del Estado y las colectividades locales, por otra parte, es un método de organización de la Administración del Estado"

La centralización supone, que toda competencia pública ha de atribuirse al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna distinta de la del propio Estado. Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas.

En esta forma de organización se concentran actividades administrativas en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro la vida nacional, con procedimientos políticos, administrativos y técnicos. El poder público central o Federación es la persona jurídica de derecho público, cuya actividad se encomienda a la Administración pública. Por determinación legal, se excluyen en este régimen centralizado a los entes públicos descentralizados, a los que se les asigna un régimen jurídico diferente.

2.2 LOS SUPUESTOS DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Aunque la centralización administrativa se circunscribe a la acción del Poder Ejecutivo, los supuestos que la integran se relacionan con aspectos generales del Estado.

Esos supuestos son los siguientes:

- I. El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez integran un conjunto de órganos de mayor o menor importancia.

La administración es el órgano rector de la vida administrativa con múltiples personalidades. El Gobierno es su órgano Director.

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

3. Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo. La fuerza pública se concentra en los órganos superiores de la administración, principalmente en el Presidente de la República, titular del poder central, que asume el poder del Estado en su esfera de competencia. El artículo 89, fracciones VI, VII, VIII Y IX de la Constitución, entrega el ejercicio de la fuerza pública al Presidente de la República, al decir en este sentido que es el jefe nato del ejército y la armada. Todas las autoridades inferiores obran en su nombre por medio de instrucciones que no son medidas arbitrarias, sino determinaciones legales, que se auxilian para su ejecución con la ciencia y la técnica. En todo tiempo pueden las autoridades directivas modificar una situación creada por los órganos inferiores. Aludimos al poder de mando y al poder de decisión, y no a los demás poderes como el de nombramiento y vigilancia, uso de la fuerza pública, porque en esas facultades se resumen todas las facultades del Estado.

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

La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración pública, los cuajes están provistos legalmente de determinadas facultades.³⁵

³⁵ Por lo que se refiere a Kelsen, "Teoría", Ob. Cit. Pág. 236 expresa "La jerarquía es una pirámide de autoridades en la relación de superioridad y subordinación, organizada en una serie de instancias".

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores.

La doctrina administrativa coincide en el mismo concepto de jerarquía: "Jerarquía es la relación jurídica que vincule entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción".³⁶

3. PROCEDIMIENTOS PARA REALIZAR LA CENTRALIZACIÓN

Los procedimientos por los cuales se realiza la centralización o reunión de facultades, a provecho de: la Administración Central, son los siguientes.

- 1.La concentración de la coacción.
- 2.La concentración del poder de decisión y de expedir
- 3.La concentración de la competencia técnica.
- 4.La concentración del poder de nombramiento.

1. La concentración de la coacción en los organismos superiores y por consecuencia de la fuerza pública, a provecho de la administración central; es uno de los fenómenos más singulares del Estado. El Estado puede emplear estos medios coactivos que tienden al mantenimiento del orden de la paz pública. Ninguna organización privada puede usar de la coacción, salvo los casos de excepción, en que colaboran por disposición de la ley o al reclamo o auxilio de las propias autoridades.

³⁶ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edi. Porrúa México 2003.

2. La concentración del poder de decisión supone una diferenciación previa entre la preparación, la decisión y la ejecución de la decisión. La división del trabajo se impone ante la imposibilidad de una o varias personas para llevar a cabo las operaciones que exigen los actos administrativos. Decidir es dictar una resolución creadora de efectos jurídicos. Sólo unos cuantos órganos administrativos deciden, pues los demás preparan y ejecutan la resolución.

3. La concentración de la competencia técnica, es fundamental en el Estado moderno. Para corregir los casos de improvisación y desorganización administrativas se ha dado paso al funcionario técnico con un conocimiento científico de las materias que trata. Los funcionarios deben llegar a sus puestos con oficio aprendido o preparados en forma responsable, de lo contrario originan serios perjuicios a la población. Los institutos de capacitación técnica por los cuales luchan los institutos de la administración pública, demandan al Estado el empleo de elementos humanos preparados y moralmente capacitados. Una burocracia lenta e incapaz lleva a un país a la bancarrota de sus instituciones. La creación de "consejos técnicos" en las dependencias gubernativas, que actúan por medio de procedimientos técnicos, cada día ofrecen mejores resultados. Para estos casos, en el régimen jerarquizado, las instrucciones a los órganos inferiores deben fundarse en conocimientos técnico-legales.

4. La concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos es otra de las características del régimen centralizado. Este poder corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores. Por otra parte, en el régimen administrativo mexicano la facultad de nombramiento ha sufrido una importante modificación, con el régimen que establece la ley de los servidores públicos.

Durante el régimen severamente centralizado del presidente Porfirio Díaz, los jefes políticos eran designados desde la capital de la República hasta los lugares más apartados del territorio nacional. La acción del nombramiento del Ejecutivo era directa y sometida a una voluntad autoritaria.

3.1 FACULTADES DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El régimen administrativo centralizado implica facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, y son las facultades siguientes:

1. Facultad de mando, decisión y nombramiento;
2. Facultad de vigilancia;
3. Facultad disciplinaria;
4. Facultad de revisión; y
5. Facultad para resolver conflictos de competencia.

1. La facultad de mando es la característica suprema del poder público. Los órdenes, instrucciones y circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores. Estas disposiciones se refieren a situaciones jurídicas concretas propias de la función administrativa, derivadas del cumplimiento de la ley o de interpretación jurídica. Las disposiciones asumen el carácter de disposiciones generales que pueden o no obligar a los particulares. En el primer caso son disposiciones reglamentarias que necesariamente deben revestir la forma de la ley o reglamento. Es frecuente dictar circulares o acuerdos que son verdaderas disposiciones de carácter general que invaden el campo de la ley o el reglamento.³⁷

³⁷ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Ed. Porrúa México 2003.

2. La Facultad de vigilancia permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. Este régimen comprende dos aspectos importantes: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, como probaciones directas.

La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la administración acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las providencias necesarias para la regularidad de su actuación. Estos actos permiten a las autoridades superiores tomar las determinaciones que procedan para corregir anomalías, actos indebidos, procedimientos nocivos y hacer las consignaciones que procedan.

3. La facultad disciplinaria es un procedimiento de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado. La responsabilidad civil, penal y administrativa, son medios correctivos para una buena Administración pública. Al estudiar el régimen disciplinario y el derecho penal administrativo de esta obra aludimos a este importante asunto. El poder disciplinario permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración.

4. La facultad de revisión permite a la autoridad superior de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo.

La facultad de revisión no es facultad de sustitución. Aquella facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior, para revisar los actos del inferior, pero no para alterar la vida administrativa ejerciendo actos que corresponden a los órganos inferiores. Una autoridad superior puede dejar sin efecto un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.

5. La facultad para resolver conflictos de competencia permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos. Las leyes administrativas en algunos casos no definen siempre con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos. Existen numerosos casos en que es difícil precisar la competencia de un órgano por la falta de una disposición expresa, por una contradicción entre textos que dan la misma competencia a diversos órganos, o por negativa de la propia autoridad administrativa a admitir como de su competencia una determinada materia.

4. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

La centralización como la descentralización no se configuran legalmente en puridad, ya que existen formas administrativas que se acercan o se confunden a una y a otra por ser indefinidas, mal configuradas o incomprendidas, "o la práctica obliga con frecuencia a aportar algunas atenuaciones a la centralización, dando a ciertos agentes administrativos el poder de resolver ellos mismos, en su mismo sitio, cuestiones que no es necesario hacer remontar hasta el ministro".³⁸

Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

³⁸ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edl. Porrúa México 2003.

En los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimiento y responsabilidad: La complejidad creciente de los problemas económicos, el aumento de la burocracia y de la población, las exigencias desorbitadas de las leyes administrativas y el creciente intervencionismo de Estado, obligan al poder público a un desplazamiento o desprendimiento de facultades o poderes de los propios órganos centralizados.

Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de ente descentralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, mas no autonomía. La desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, en instituciones administrativas, que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficaz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos.

Es notoria la tendencia para hacer de la desconcentración una forma o modo especial de organización administrativa con sus elementos propios. Es ésta la razón de la diversidad terminológica de la desconcentración llamada en ocasiones descentralización burocrática, funcional, jerárquica. La denominación adecuada es la desconcentración administrativa, porque no estamos en presencia de un organismo descentralizado y deben evitarse confusiones.

Es notoria la tendencia del Gobierno Mexicano,⁵ en la reforma administrativa que lleva a cabo, la adopción de algunas formas administrativas desconcentradas. La experiencia administrativa en cada uno de los órganos credos podrá revelar sus beneficios, las adaptaciones o reformas que sean indispensables, aconsejadas por la realidad institucional. Así pasaremos de un ensayo de simple delegación de atribuciones a órganos decisorios efectivos.

La desconcentración política es principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado. La desconcentración administrativa se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal. El caso típico de una institución desconcentrada política y administrativamente fue el Territorio Federal, hoy transformados en Entidades Federativas.

4.1 DISTINCIÓN ENTRE CENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tradicionalmente la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o Poder Central del cual emanan las relaciones administrativas. La distinción entre descentralización y desconcentración se hace en términos generales, en estas consideraciones: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados. La experiencia administrativa revela la presencia de órganos desconcentrados, creados expreso por la ley, con propósitos administrativos.

En principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración. No todo lo que sirve para descongestionar a la administración central es conveniente reducido a las formas administrativas tradicionales, que resultan inadecuadas.³⁹

³⁹ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edi. Porrúa México 2003.

La ley administrativa es la que debe precisar cuál es el régimen que debe emplearse con vista a resolver con eficacia los problemas de una política administrativa. En otros aspectos de este tema, un organismo descentralizado puede paulatinamente ir perdiendo importancia y autonomía y limitarse a una modesta desconcentración. El poder público tiene que ir al rescate de esas instituciones para que no desaparezcan y entren a una tutela y relación jerárquica más directa del Estado. Siempre es conveniente modificar el texto de una ley oscura, para precisar los caracteres de un organismo cuya situación jurídica se desea definir.

En la descentralización administrativa Se crean personas morales, a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

4.2. CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes:

- a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

c) No gozan de autonomía económica.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras entidades.

g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el Poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el Poder Central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos descentralizados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

4.3 LAS FORMAS QUE REVISTE LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La doctrina administrativa ha clasificado las formas de desconcentración en dos grupos importantes:

a) La desconcentración horizontal o periférica llamada, en ocasiones, regional;

b) La desconcentración vertical o central.⁴⁰

⁴⁰ (Serra Roja, "Conferencia", 1974)

En la desconcentración administrativa horizontal o periférica, llamada también externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En la desconcentración administrativa vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

5. DELEGACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

Ha sido frecuente confundir la delegación con la desconcentración administrativa, ya que hay algunos rasgos coincidentes que las acercan, aunque su estructura y finalidades son diferentes. Incluso algunos autores definen a la desconcentración en función de la misma delegación.

En nuestra opinión no deben ser confundidas estas dos formas administrativas porque originarían confusiones lamentables. Apartándonos del concepto de delegación que maneja el Derecho Privado, que no guarda relación con el nuestro, en el campo del Derecho administrativo hace alusión a:

"La comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El Titular aparece como delegante y el subalterno como Delegado".⁴¹

⁴¹ Derecho Administrativo. Gabino Fraga 40ª Ed. actualizada Ed. Porrúa México 2000

Al comparar la desconcentración y la delegación administrativa nos encontramos estas diferencias:

En la desconcentración administrativa la competencia exclusiva, aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al interior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

Los actos en la delegación se atribuyen al superior, en tanto que en desconcentración tienen la fuerza jurídica necesaria, incluso para poner fin administrativa queda abierta por medio de los recursos administrativos, en desconcentración estos recursos se reducen o se eliminan.

5.1 JUSTIFICACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN

La acción administrativa cada día es más compleja al invadir el Estado campos que hasta ayer no osaba penetrar, Al multiplicarse órganos y facultades, las relaciones se complican y van originando problemas insospechados, la mayor parte de urgente atención.⁴²

Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos, la cercanía que permite al poder central la vigilancia, es por lo que no - vacila en otorgarles ciertas facultades o poderes de administración, la necesidad de traspasar poderes a órganos lejanos que no tienen una relación fácil con la Administración, y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite o tolera una cierta ingerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones. La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general.

⁴² Derecho Administrativo Gabino Fraga 40ª Ed. actualizada Ed. Porrúa México 2000

La desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la Administración pública, y en todo caso no debe olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisión y demás poderes. En ningún caso un órgano desconcentrado puede constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las jerarquías superiores de la administración,

La Administración pública debe ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna. Imaginamos una estructura rígida es anquilosar la marcha administrativa que debe ser siempre expedita, eficaz, adaptable a las circunstancias útil a los administrados, que permiten al órgano desconcentrado, resolver los asuntos de su competencia en sus lugares de origen.

5.2 CENTRALIZACIÓN

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden , los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En México, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa. El Presidente tiene, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

5.3 DESCENTRALIZACIÓN

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.⁴³ Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativas, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

⁴³ Derecho Administrativo Gabino Fraga 40ª Ed. actualizada Ed. Porrúa México 2000

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los poderes federales. Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización federal los estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que, por el contrario es originaria en el sentido que las facultades son atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros.

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control. La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.⁴⁴

⁴⁴ Derecho Administrativo Serra Rojas Andrés Edi. Porrúa México 2003

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

1.*Descentralización por región.* Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los organismo descentralizados por región son aquellos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

2.*Descentralización por servicio.* El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquellos que prestan determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.).

3.*Descentralización por colaboración.* Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

5.4 DESCONCENTRACIÓN

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones. Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.⁴⁵

⁴⁵ Derecho Administrativo Castrejón García Gabino Eduardo Edl. Cardenas 2000

Es entonces, la desconcentración, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

La desconcentración está consagrada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."⁴⁶

5.5 DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

⁴⁶ Derecho Administrativo Castrejón García Gabino Eduardo Edl. Cardenas 2000

5.6 EL SECTOR PARAESTATAL

El concepto de la Administración Paraestatal nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término paraestatal significa "al lado de", es decir, que aunque se trate de una organización de la Administración Pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal publicada en el diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, se estableció que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, todos ellos denominados entidades integran la Administración.

El Sector Paraestatal se integra por:

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

FIDEICOMISOS.

Organismos Descentralizados:

El Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "Son Organismos Descentralizados las entidades creadas por la Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".⁴⁷

⁴⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ed. Luciana México 2004

Empresas de Participación Estatal:

Las Empresas de Participación estatal en nuestro país se crean con la finalidad de proteger fuentes de empleo, ya que se compraban empresas que estaban a punto de cerrar y por tal motivo el Gobierno las adquiría. A medida que fue transcurriendo el tiempo, el área paraestatal fue creciendo desordenadamente con fines sociales y de interés público.

"El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" considera como empresas de participación estatal Mayoritaria a:

Sociedades Nacionales de Crédito.

Las Sociedades en que la Administración Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga serie especial de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, que este pueda nombrar a la mayoría de sus miembros de su órgano de Gobierno o pueda designar a su director o presidente, o pueda vetar los acuerdos de sus órganos de Gobierno.

Las sociedades o asociaciones civiles en que la mayoría de sus asociados sea del Gobierno federal, o éste se obligue a realizar operaciones preponderantes.

El principal objetivo de las Empresas de Participación Estatal es la atención a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares de acuerdo con los artículos 25,26 y 28 de nuestra Carta Magna.⁴⁸

⁴⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Edi. Luciana México 2004

Fideicomisos Públicos:

Nuestra legislación federal considera a los fideicomisos públicos como lo establece el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ..."Aquellos que el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenta con una estructura orgánica análoga a las otras entidades que tengan comités técnicos".⁴⁹

En los fideicomisos creados por el Gobierno Federal, la secretaria de Hacienda y crédito Público se desempeñará como fideicomitente único de la Administración Pública Descentralizada.

Una de las principales características para que sean fideicomisos públicos son las siguientes:

- a) Que lo establezca la Administración Pública.
- b) Que tenga como propósito auxiliar al ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo.
- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

⁴⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Ed. Luciana México 2004

CAPITULO III

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

1. LA TENOCHTITLAN

Se supone que la fundación de Tenochtitlan, que significa "lugar del tunal en la piedra", se efectuó en el año de 1327 en un sitio llamado Mechtli (México) que expresa "lugar de los mexicanos". La ciudad llevaba el nombre de su fundador, Tenoch, notable caudillo de los aztecas, el cual edificó la ciudad al amparo de los designios indígenas, en el mismo sitio en que ha permanecido a través de los siglos. Para mantener sus tradiciones políticas y religiosas edificó el templo de Huitzilopochtli.

Es sorprendente el régimen administrativo de los servicios de la ciudad azteca y de los pueblos colindantes, con sus normas sobre calzadas, caminos, mercados, policía, el régimen de impuestos, inundaciones, agua, abastos, epidemias, diversiones, guerras floridas y el desarrollo de las obras públicas. Una administración pública, que se extendía en un enorme territorio. Los españoles dieron fin al imperio de los aztecas y denominaron a la hermosa población "la ciudad de México" que fue reedificada desde su iniciación y formó el asiento de la conquista española y más tarde el centro de gobierno del virreinato, que estuvo dominado por una fuerte centralización política y administrativa, el cual extendió sus dominios en todas las direcciones de los territorios conquistados.

Una urbe magnífica con un creciente desarrollo, creador de complejos problemas sociales y económicos de la vida nacional. El conquistador fundó en Coyoacán el Ayuntamiento, como el anterior de la Villa Rica de la Veracruz. Una Real Cédula del 4 de julio de 1523 erigió a la capital en "ciudad" y recibió su escudo de armas. En 1524 se traslada a la misma el ayuntamiento. la primera Acta de Cabildo es de 7 de marzo de 1524.⁵⁰

⁵⁰ Historia de México Alfonso Toro Tomo II PAG. 226

La Real Cédula del 24 de octubre de 1539 extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de "Muy Noble, Insigne y muy leal Ciudad". Ciudades gobernadas por municipios, con un Cabildo o Ayuntamiento, con un Alcalde, doce regidores o menos según su importancia.

Siguiendo el ejemplo de los indígenas, la nueva organización pronto" se vio obligada, por el continuo aumento de sus pobladores y 'la concentración económica, a tomar serias determinaciones en los problemas ciudadanos y extraurbanos, que adquirirían una mayor amplitud. A la ciudad de México se ligan los recuerdos relacionados con los acontecimientos históricos nacionales culminantes, desde la época antigua hasta la moderna, principalmente en los últimos tiempos, por constituir la residencia habitual de los poderes federales.

La preocupación constante de los virreyes se concentró en la atención de los servicios públicos y a hacer frente a las continuas y grandes calamidades públicas de una enorme población indígena, hispánica y mestiza. Es suficiente recordar los momentos pavorosos de las epidemias en las que perecieron víctimas del cólera o viruela, miles de habitantes de la ciudad. La intensificación del comercio obligó a las autoridades a la expedición de numerosas disposiciones administrativas para reglamentar las materias que provocaban frecuentes problemas ciudadanos, como el trabajo de los indios, mesones, fondas, gremios diversos, policía, salubridad, mercados, comercios, etc.

Debemos hacer mención a la notable relación que hizo el virrey Conde de Revillagigedo, de los problemas urbanos y circunvecinos a la ciudad, que disponía de hermosos templos, palacios y edificios que llevaban el estilo de la época. Numerosas variaciones sufrió el ayuntamiento de la ciudad de México.

Las ordenanzas de gobierno del 3 de junio de 1720 regularon los cabildos, su elección y composición. Debemos mencionar el Cabildo abierto, a los que asistían personas ajenas a los integrantes del Ayuntamiento.⁵¹

La intendencia de México, el antecedente de las actuales entidades federativas. La organización de las intendencias surgió de la ley del 4 de diciembre de 1786 y dieron paso durante el México independiente a las divisiones territoriales. Citare como hecho notable la actuación del Ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, cuando el licenciado Verdad proclamó que, en ausencia de los monarcas españoles, la soberanía tendría que recaer en el pueblo, el cual debía de ejercerla por conducto de sus legítimos representantes que eran los ayuntamientos.

La ciudad de México formaba parte del territorio de la intendencia de México, aunque su régimen político y administrativo era diverso de ella. Es esa la razón por la que los constituyentes de 1824 se propusieron organizar un régimen: apropiado para la importante capital del Virreinato y del México actual.

La Constitución de Cádiz de 1812, que tuvo una aplicación efímera entre nosotros, en su artículo 309 establecía los ayuntamientos presididos por un jefe político. Título Sexto, artículos 309 a 323.⁵²

⁵¹ Los Cabildos seculares en la América Española. Edi. Sapiencia. S.A. Madrid.

⁵² Constitución de Cádiz de 1812.

2. EL DISTRITO DE COLUMBIA EN LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA

Antes de analizar las instituciones políticas mexicanas, debemos aludir al distrito de Columbia en los E. U. A., porque su régimen federal sirvió de modelo, a esta institución federativa, aunque su evolución ha sido distinta. "La asamblea constituyente reunida en Filadelfia, que había sido hostigada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada por auxiliada, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de protección de las autoridades locales. No es extraño que en vista de este precedente, los constituyentes hubieren pensando en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de jurisdicción de cualquier Estado de la Unión".⁵³

El artículo 1, sección VIII, inciso 17, en su primera parte de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica señala entre las facultades del Congreso Federal la de: "Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes. al distrito, que por cesión de uno o varios Estados y aceptación del Congreso, haya sido elegido para residencia del gobierno federal, distrito cuya área no podrá exceder de diez millas cuadradas".⁵⁴ En las leyes de 16 de julio de 1780 y 3 de marzo de 1791 se establecía el Distrito de Columbia.

Este distrito es el asiento del Gobierno Federal Norteamericano y el Congreso Federal tiene facultades para legislar en todas las materias que atañe a dicho distrito. En su forma original el distrito en 1800 comprendió una gran extensión de 100 millas cuadradas, cedidas por Virginia y Maryland, pero se devolvió a la primera la parte cedida en 1846, quedando una área de 62 millas cuadradas aproximadamente.

⁵³ Derecho Constitucional Tena Ramírez Felipe, Ed. Porrúa México 2000.

⁵⁴ Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Desde 1871 existieron dos municipios que son Alejandría y Georgetown. Temporalmente en 1874 y luego en forma permanente en 1878 se organizó el distrito como una corporación municipal. Tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales tiene que ser oficial en el Cuerpo de Ingenieros del Ejército y dos de partidos políticos diversos, actúan en las funciones municipales del distrito. La educación es administrada por una oficina designada por la Corte Suprema del Distrito.

A partir de 1967 el Gobierno del Distrito quedó a cargo de un comisionado designado por el Presidente y un Consejo de nueve miembros, vecinos del lugar, como representantes del Distrito. El gobierno federal contribuye al sostenimiento del distrito. Los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, de acuerdo con la Constitución, pero no pueden votar excepto en los Estados donde tienen su residencia legal. La Constitución no establece expresamente normas que regulen al distrito salvo la señalada.

2.1 ANTECEDENTES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 45 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1915, señalaba: "Estas tres corporaciones (el supremo congreso mexicano, el supremo gobierno y el supremo tribunal de justicia) brinde residir en el mismo lugar que determinará el Congreso, previo informe del supremo gobierno y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso".⁵⁵

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁵⁵ La Creación del Distrito Federal en la Obra de La Republica Mexicana. Andrés Lira Tomo VII.

El artículo 4 de los Tratados de Córdoba, el 24 de agosto de 1821 estableció: El Emperador fijará su Corte en México, que será la capital del Imperio. En su intención original, el gobierno del Distrito Federal, se inspiró en la organización del Distrito de Columbia de nuestros vecinos, si bien siguió un derrotero diferente en cuanto a su propia estructura jurídica, porque como expresamos, grandes diferencias separan a dichas organizaciones federales.

Se ha afirmado que la Constitución de 1824 era, en buena parte, una copia traducida de la Constitución de los E. U. A. El Acta constitutiva de la federación de 31 de enero de 1824, no hizo alusión al Gobierno del Distrito Federal.. El artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución Federal de los Estados Unidos del 4 de octubre de 1824 resolvió: Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. Fracción XXIV.

La intervención de Fray Servando Teresa de Mier, es decisiva. Posteriormente el ilustre estadista en vigorosas argumentaciones defiende a la ciudad de México, como asiento oficial de los poderes federales y en contra de lo propuesto por la comisión para hacer de Querétaro la residencial federal.

Lo interesante de la disertación del padre Mier es el enjuiciamiento de la estructura del Distrito Federal, la necesidad de su existencia y en caso de que lo fuera, la ciudad de México se considere la Capital Federal. Pero la Comisión en su exposición, dice, duda sobre la cuestión primera, la necesidad de su existencia; se desentiende enteramente de la segunda, inconvenientes para que la ciudad federal fuera México con su valle; y prueba la conveniencia de la tercera con razones que cuadran infinitamente mejor a México que a Querétaro, olvidándose además, de los inconvenientes gravísimos y dificultades insuperables que arrastraría la traslación de los Supremos Poderes fuera de la antigua metrópoli de Anáhuac.

Como la ciudad
dificultades al
gobernador Me

México era la Capital del Estado de México surgieron
tir autoridades federales y locales, en particular el
úzquiz.⁵⁶

El decreto del 1

viembre de 1824 ordenó en su artículo 1º

1. "El lugar c
conforme
de México.
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señale!). Los términos del distrito conforme al artículo antecedente.
4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
5. Se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 22 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado.
6. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

⁵⁶ Derecho Constitucional Tena Ramírez Felipe, Edí. Porrúa México 2000.

7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirá observándose las vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.
8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.
9. Mientras no se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley.

El artículo 72, fracción V de la propia Constitución, expresa entre las facultades del Congreso: La de cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. Este precepto se relaciona con el artículo 71, inciso G de la Constitución.⁵⁷

El decreto número 469 del 11 de abril y 8 de mayo de 1826 ordena:

1. El gobierno económico político del Distrito Federal, será uniforme con el de los Territorios Federales de la Federación.
2. Las rentas del Distrito Federal pertenecerán desde la publicación de esta ley, a las generales de la Federación; mas su entrega se verificará hasta el día 19 del mes que siguiere a dicha publicación.
3. Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución.

⁵⁷ Derecho Constitucional Tena Ramírez Felipe, Edi. Porrúa México 2000.

"Las Siete Leyes Centralistas" de 1836 incorporan el Distrito Federal al Departamento de México (Art. 2), dividiendo la República en departamentos, distritos y partidos. La ley de 30 de junio de 1838 incorpora el Distrito Federal al Departamento de México; de uno de esos distritos es la ciudad de México. La Constitución centralista de 1836 dispuso que las autoridades municipales habían de ser de elección popular.

El artículo 19 de la segunda de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, señalaba: Este Supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado", apareciendo el nombre de Departamento de México en la ley que fue expedida un día después. La ley de 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, sustituyéndolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos.

Al restablecerse el 22 de agosto de 1846 la Constitución de 1824, los Estados, el Distrito Federal reaparece con sus caracteres originales. El "Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos" del 22 de mayo de 1847 ordena en su artículo 69: "Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en elecciones de Presidente: y nombrará dos senadores". Durante esta época se expusieron numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales. En las "Bases provisionales para la organización del país", del 22 de abril de 1853, los Estados se llaman Departamentos y el Distrito Federal se convirtió en el Distrito de México, respetaron la división territorial de 1846.⁵⁸

⁵⁸ Derecho Constitucional Mexicano Burgoa Orihuela Ignacio Edi. Porrúa. México 2002

Pero el decreto del 16 de febrero de 1854 de Santa Anna, amplía el área .de lo que se llamó Distrito de México señalando sus límites: aproximadamente por el norte llegaba hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste hasta Tlalnepantla; por el poniente hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste hasta Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur hasta Tlalpan, por el suroeste hasta Tepexpan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste hasta el Peñón y por el noroeste hasta la medianía de las aguas del Lago .de Texcoco.

La división comprendía ocho prefecturas centrales o sean los ocho cuarteles de México, y tres exteriores, Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan.

En 1848 se suprimieron los alcaldes y se reorganizó el Ayuntamiento de México, lo mismo en 1851. Mediante Decreto de 16 de febrero de 1854, Santa Anna amplía el área territorial a la Ciudad de México. Se le asigna el nombre de Distrito de México. Se suprime el ayuntamiento y se nombra un gobernador. La Revolución de Ayutla restauró los Ayuntamientos.

El de la ciudad de México se compuso de un presidente, quince ediles y dos síndicos. El Plan de Iguala no se ocupó en detalle del régimen municipal, auspició la reorganización de los Ayuntamientos.

La Constitución de 1857 aludió al Distrito y Territorios Federales. El Plan de Acapulco al aludir a la elección del Presidente interino expresó que se nombrarían representantes de cada Departamento y Territorio de los que hoy existen y por el Distrito de la capital. "El Estatuto Orgánico" de Comonfort mantuvo la misma designación. 15 de mayo de 1857.⁵⁹

⁵⁹ Derecho Constitucional Tena Ramírez Felipe, Edi. Porrúa México 2000.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En el Congreso Constituyente de 1856-1857, el dictamen del 26 de noviembre de 1856 propuso que el Distrito Federal radicara en Aguascalientes. El Congreso aprobó sin embargo, los artículos 43, 46 Y 71 inciso g), de la Constitución de 1857, dejando la facultad a los Congresos constitucionales para cambiar la residencia de los poderes continuados hasta hoy el Distrito Federal en la capital como asiento de los poderes.

En el Congreso Constituyente volvió a presentarse la discusión apasionada sobre el asiento de los poderes federales; el artículo 43 enumeró entre las partes integrantes de la Federación el Estado del Valle de México; y finalmente los defensores de la ciudad de México lograron la aprobación de un precepto nuevo, el artículo 46: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los poderes federales se trasladen a otro lugar".⁶⁰ El 4 de mayo de 1861 se expidió una nueva reglamentación sobre elecciones quedando el ayuntamiento de la capital compuesto de 20 regidores y dos procuradores. Además, se elegirían al gobernador del Distrito, magistrados y jueces, dividiendo el D. F. en cinco secciones. Decreto del 27 de diciembre de 1860.

El Decreto de 6 de mayo de 1861 señala la municipalidad de México y 4 Partidos. El 10 de abril de 1863 se establecieron las Prefecturas Imperiales. El Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. La ley del 16 y 17 de septiembre de 1898 fijó nuevas disposiciones para el Distrito Federal.

El decreto divide el Distrito Federal para su régimen interior en la siguiente forma: la municipalidad de México y seis Prefecturas.

⁶⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Eduardo Andrade UNAM 1985.

3.1 EL GOBIERNO DE DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El Presidente Carranza poco antes de promulgarse la Constitución y en uso de facultades extraordinarias, expidió el 14 de abril de 1917 la "Ley de Organización Política del Distrito Federal y Territorios". El artículo 45 estableció el Municipio Libre. El artículo 43 del proyecto de Constitución enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso constituyente de 1916-1917, estableció como partes integrantes de la Federación a 28 Estados, 2 Territorios y el Distrito Federal. El artículo 44 del mismo proyecto expresó:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepanlla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo".⁶⁰

El artículo 45 del proyecto estableció:

Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se agregan los distritos que aumentan al Distrito Federal.

El artículo 73 del proyecto señaló entre las facultades del Congreso de la Unión las siguientes:

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios debiendo someterse a las bases siguientes:

⁶⁰ El estudio de Manuel Herrera y Lasso denominado Notas de Historia Constitucional de la Naturaleza Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

1. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las cuales tendrá la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

El artículo 73, fracción VI del proyecto del señor Carranza, mantenía la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios y se señalaban las bases a las que debía someterse. Se dividía en municipalidades entregando el gobierno del Distrito Federal a un gobernador dependiente directamente del Presidente de la República.

"Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esa circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera".⁶¹

Después de exaltar los recursos propios que le bastan para su subsistencia, agrega el jefe del ejército constitucionalista, "haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto y puede lograrse con esto también la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el poder del centro que aquellas que corresponden propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellas que no son del régimen interior de cada Estado".⁶²

Aunque la segunda comisión de Constitución estuvo conforme con el artículo 44 del proyecto y con los propósitos militares, políticos y civiles del Primer Jefe, el constituyente aprobó otro texto en los términos siguientes: "Artículo 44, El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso general".

⁶¹ El estudio de Manuel Herrera y Lasso denominado Notas de Historia Constitucional de la Naturaleza Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

⁶² Derecho Constitucional Tena Ramírez Felipe, Ed. Porrúa México 2000.

El Congreso Constituyente aprobó por unanimidad de votos la primera parte del inciso VI de la fracción VI, del artículo 73, que mandaba que cada municipio del Distrito Federal y Territorios estuvieran a cargo de un ayuntamiento con un jefe municipal. I.

En octubre de 1916 el señor Carranza envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 73, fracción VI de la Constitución, pero no se aprobó. Por su parte el Presidente Calles envió una iniciativa para reformar el propio precepto que se aprobó por el Congreso. Informe del I de diciembre de 1928. Pronto se comprobó que la organización municipal del Distrito Federal ofrecía serios escollos que era necesario superar. El 18 de abril de 1928, el Presidente Obregón envía una iniciativa de reformas, que no fue aprobada. El 12 de mayo de 1928 el Presidente modifica su iniciativa anterior y remite una nueva al Congreso el cual acepta la siguiente reforma, con la aprobación de las legislaturas.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometiéndose a las bases siguientes:

I. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.

4. Los nombramientos, etc.

La Ley orgánica del D. O. F. del 2 de enero de 1929, en sus artículos 21 y 139 cesa el Gobierno del Distrito Federal y se crea el Departamento del Distrito Federal.

5 Se reforma en: D. O. F. del 15 de diciembre de 1934, lo mismo que la fracción VI del artículo 73 constitucional: D. O. F. del 14 de diciembre de 1940.

Posteriormente la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 introdujo nuevas reformas en la división territorial y administración del gobierno del Distrito, se le denomina Departamento Central. La ley citada tiene por objeto establecer las normas a que se sujetan la organización y funcionamiento del Departamento del Distrito Federal, así como la reglamentación de las disposiciones contenidas en la fracción VI del artículo 73 constitucional.

La ley anterior fue sustituida por la Ley del 31 de diciembre de 1941, con algunas reformas. La ley citada sufrió importantes reformas publicadas en el Diario Oficial del 10 de agosto de 1945 y D. O. F. del 31 de diciembre de 1946.⁶³

Durante esta etapa se reforma el artículo 73, fracción VI de la Constitución, D. O. F. del 21 de septiembre de 1944 y 19 de febrero de 1951, en el D. O. F. del 10 de agosto de 1945, 21 Y 31 de diciembre de 1946, 2 de enero de 1948, 9 de enero de 1952, 31 de diciembre de 1962 y 11 de noviembre de 1965.

⁶³ El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación. Semanario Judicial de la Federación T101 Pag.9

"Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" (Reglamentaria de la base 1', fracción 1, del artículo 73 de la Constitución), y fue publicada en el D. O. F. del 29 de diciembre de 1970. La ley fue reformada y adiciona el: D. O. F. XII-30-1972. Reforma de D. O. F. del 26 de octubre de 1976: atribuciones del Departamento del D. F.: "Administrar los reclusorios del Distrito Federal, a través de la Comisión Técnica de Reclusorios, que dependerá directamente del Jefe del Departamento". La nueva ley orgánica del D. F.: D. O. F. del 29 de diciembre de 1978. Reformas a la ley: D. O. F. del 16 de diciembre de 1983.⁶⁴

También fue expedida la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" publicada en el D. O. F. del 17 de marzo de 1971. Reforma de: D. O. F. 30 de diciembre de 1972 Decreto por el que se reforma y adiciona la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. D. O. F. del 3 de enero de 1979. 1-XII-1987. Regla. Interior 9-X-1987. Reglamento interior del Departamento del D. F. D. O. F. 26 de agosto de 1985.

En el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, se publicó el Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79, fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; Y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas que comentare a continuación.

4. LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Con fecha 10 de agosto de 1987 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reformas constitucionales relativas a la Organización del Gobierno del Distrito Federal.

⁶⁴ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal 1883.

1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal D.O.F. del 26 de julio de 1994.
2. Reforma del Estatuto: D.O.F. del 12 de diciembre de 1995.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. D.O.F. del 30 de diciembre de 1994.
4. Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. D.O.F.
5. Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal y se delegan facultades en la unidad administrativa que se menciona.
6. Código Financiero del DF. D.O.F. 31 de diciembre de 1994.
7. Reforma: DPF del 30 de diciembre de 1995.
8. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos D.O.F.
9. Ley de procedimientos administrativo del Distrito Federal. D.O.F., del 19 de diciembre de 1995.
10. Ley de Transporte del Distrito Federal. D.O.F. del 20 de diciembre de 1995.

Por su parte el artículo 43 constitucional, menciona entre las partes integrantes de la Federación, al Distrito Federal. El artículo 44 ordena: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".⁶⁵ La organización del Distrito Federal consta de tres poderes, siguiendo la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, las 16 delegaciones en que los divide su ley orgánica.

4.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

⁶⁵ La naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal. En la obra de la PGR Manuel Villagordoa Lozano Tomo III PAG. 2877.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del distrito federal, su gobierno esta a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del distrito federal, la asamblea legislativa, el jefe de gobierno del distrito federal y el tribunal superior de justicia.

La asamblea legislativa del distrito federal se integrara con el numero de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta constitución y el estatuto de gobierno.

El jefe de gobierno del distrito federal tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración publica en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

el tribunal superior de justicia y el consejo de la judicatura con los demás órganos que establezca el estatuto de gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el distrito federal. ⁶⁶

La distribución de competencias entre los poderes de la unión y las autoridades locales del distrito federal se sujetara a las siguientes disposiciones:

a. corresponde al congreso de la unión:

- I. legislar en lo relativo al distrito federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la asamblea legislativa;
- II. expedir el estatuto de gobierno del distrito federal;
- III. legislar en materia de deuda publica del distrito federal;

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. Porrúa. México 2004.

IV. dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la unión; y

V. las demás atribuciones que le señala esta constitución.

b. corresponde al presidente de los estados unidos mexicanos:

I. iniciar leyes ante el congreso de la unión en lo relativo al distrito federal;

II. proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al jefe de gobierno del distrito federal;

III. enviar anualmente al congreso de la unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del distrito federal. para tal efecto, el jefe de gobierno del distrito federal someterá a la consideración del presidente de la republica la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;

IV. proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el congreso de la unión respecto del distrito federal; y

V. las demás atribuciones que le señale esta constitución, el estatuto de gobierno y las leyes. ⁶⁷

c. el estatuto de gobierno del distrito federal se sujetara a las siguientes bases:
base primera.- respecto a la asamblea legislativa:

I. los diputados a la asamblea legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta constitución;

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edi. Porrúa. México 2004.

II. los requisitos para ser diputado a la asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. serán aplicables a la asamblea legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta constitución;

III. al partido político que obtenga por si mismo el mayor numero de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el distrito federal, le será asignado el numero de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea;

IV. establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuara durante los recesos. la convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de gobierno del distrito federal;

V. la asamblea legislativa, en los términos del estatuto de gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) expedir su ley orgánica, la que será enviada al jefe de gobierno del distrito federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del distrito federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el congreso de la unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del distrito federal. La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al jefe de gobierno del distrito federal. el plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe de gobierno del distrito federal, en cuyo caso la fecha limite será el 20 de diciembre. La asamblea legislativa formulara anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviara oportunamente al jefe de gobierno del distrito federal para que este lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del distrito federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta constitución;

c) revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la contaduría mayor de hacienda de la asamblea legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

la cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la asamblea legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del ejecutivo del distrito federal suficientemente justificada a juicio de la asamblea;

d) nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al jefe de gobierno del distrito federal;

e) expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del distrito federal;

f) expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el distrito federal, sujetándose a las bases que establezca el estatuto de gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta constitución. en estas elecciones solo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social;

j) legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías publicas, transito y estacionamientos; adquisiciones y obra publica; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del distrito federal;

k) regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta constitución;

68

m) expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el distrito federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo para el distrito federal;

ñ) presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al distrito federal, ante el congreso de la unión; y

o) las demás que se le confieran expresamente en esta constitución.

base segunda.- respecto al jefe de gobierno del distrito federal:

i. ejercerá su encargo, que durara seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevara a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser jefe de gobierno del distrito federal deberán reunirse los requisitos que establezca el estatuto de gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección.

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edi. Porrúa. México 2004.

Si es originario del distrito federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de jefe de gobierno del distrito federal con cualquier carácter. la residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la federación en otro ámbito territorial. Para el caso de remoción del jefe de gobierno del distrito federal, el senado nombrara, a propuesta del presidente de la republica, un sustituto que concluya el mandato. en caso de falta temporal, quedara encargado del despacho el servidor publico que disponga el estatuto de gobierno. en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la asamblea legislativa designara a un sustituto que termine el encargo. la renuncia del jefe de gobierno del distrito federal solo podrá aceptarse por causas graves. las licencias al cargo se regularan en el propio estatuto.

II. el jefe de gobierno del distrito federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) cumplir y ejecutar las leyes relativas al distrito federal que expida el congreso de la unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la asamblea legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la asamblea legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de gobierno del distrito federal;

c) presentar iniciativas de leyes o decretos ante la asamblea legislativa;

d) nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta constitución o las leyes correspondientes;

e) ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el estatuto de gobierno; y

f) las demás que le confiera esta constitución, el estatuto de gobierno y las leyes.

base tercera.- respecto a la organización de la administración pública local en el distrito federal:

I. determinara los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el distrito federal.

asimismo fijara los criterios para efectuar la división territorial del distrito federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el jefe de gobierno del distrito federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

Base cuarta.- respecto al tribunal superior de justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. para ser magistrado del tribunal superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta constitución exige para los ministros de la suprema corte de justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el distrito federal. el tribunal superior de justicia se integrara con el numero de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del tribunal superior de justicia, el jefe de gobierno del distrito federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la asamblea legislativa. los magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la asamblea; y si lo fuesen, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del titulo cuarto de esta constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del tribunal superior de justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del consejo de la judicatura del distrito federal. el consejo de la judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del tribunal superior de justicia, quien también presidirá el consejo. los miembros restantes serán: un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el jefe de gobierno del distrito federal y otros dos nombrados por la asamblea legislativa. todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y duraran cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El consejo designara a los jueces de primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el distrito federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. se determinaran las atribuciones y las normas de funcionamiento del consejo de la judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta constitución;

IV. se fijaran los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. serán aplicables a los miembros del consejo de la judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta constitución;

VI. el consejo de la judicatura elaborara el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al jefe de gobierno del distrito federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la asamblea legislativa.

base quinta.- existirá un tribunal de lo contencioso administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del distrito federal.

Se determinaran las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

d. el ministerio publico en el distrito federal será presidido por un procurador general de justicia, que será nombrado en los términos que señale el estatuto de gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinaran su organización, competencia y normas de funcionamiento.

e. en el distrito federal será aplicable respecto del presidente de los estados unidos mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del articulo 115 de esta constitución. la designación y remoción del servidor publico que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza publica se hará en los términos que señale el estatuto de gobierno.

f. la cámara de senadores del congreso de la unión, o en sus recesos, la comisión permanente, podrá remover al jefe de gobierno del distrito federal por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden publico en el distrito federal.

g. para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si, y de estas con la federación y el distrito federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbanas limítrofes con el distrito federal, de acuerdo con el articulo 115, fracción VI de esta constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad publica, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. en el instrumento de creación se determinara la forma de integración, estructura y funciones.

a través de las comisiones se establecerán:

- a) las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.
- h. las prohibiciones y limitaciones que esta constitución establece para los estados se aplicaran para las autoridades del distrito federal.⁶⁸

5. DISTRITO FEDERAL LA REFORMA DE 1996

En 1996, se aprobaron modificaciones a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de gran magnitud para la vida política del Distrito Federal. La parte medular de esta reforma es la instauración del voto universal para la elección del Jefe de Gobierno y, en el futuro, de los titulares en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Este acontecimiento devuelve a los habitantes del Distrito Federal el derecho a elegir a sus gobernantes que habían perdido en 1928.

La magnitud de este cambio político-administrativo se dimensiona mejor cuando se toma en cuenta la perspectiva histórica: La Constitución de 1917 ratifica la demarcación territorial existente con que contaba desde entonces el Distrito Federal, así como su división en municipalidades.

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edi. Porrúa. México 2004.

En 1928, con las reformas aprobadas a la Constitución por el Congreso de la Unión, se suprimen los Ayuntamientos y se crea el Departamento del Distrito Federal, cuyo titular es designado por el Presidente de la República. Su territorio se divide en un Departamento Central y 13 delegaciones. En los años cincuenta se inicia el proceso de conurbación del DF. con municipios del estado de México. En 1970, se divide al DF en 16 delegaciones. En la actualidad la conurbación del DF y el estado de México se ha intensificado y, de hecho, el gobierno y administración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son compartidos por las autoridades de ambas entidades federativas.

5.1 DISTRITO FEDERAL: MARCO LEGAL DE SU REFORMA

De acuerdo al artículo 44 de la Constitución, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Los criterios rectores para la reforma del Distrito Federal están plasmados en el artículo 122 de la Constitución, donde se señala que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, y Judicial de carácter local.

Los lineamientos más importantes fueron:

1. Autoridades locales.

Asamblea Legislativa

Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Tribunal Superior de Justicia

2. Distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal.

3. Bases para el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La Asamblea Legislativa: los diputados que la integran se elegirán cada tres años por voto directo; el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el DF., se le asignarán diputados de representación proporcional en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; se establecen las facultades de la Asamblea Legislativa.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá su cargo seis años; entre los requisitos para ocupar este cargo está el de no haberlo desempeñado antes.

En caso de remoción del Jefe de Gobierno, a propuesta del Presidente de la República, el Senado nombrará un sustituto que concluya el mandato; se establecen las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno. Se delinean las bases para la organización de la Administración Pública local en el DF., para el Tribunal superior de Justicia y la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4. Por única ocasión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se elegirá en 1997, ejercerá su mandato por tres años, hasta el 7 de diciembre del año 2000. La normas que rijan las elecciones del DF entrarán en vigor el 1º de enero de 1998. Para la elección de Jefe de Gobierno y diputados de 1997, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. La elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del DF entrarán en vigor el 1º de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno.

5.3 LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada. En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal. Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia.

La Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;

Administración pública desconcentrada. Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine;

Delegaciones. Los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal;⁶⁹

Administración pública paraestatal. El conjunto de entidades.

Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal;

Asamblea Legislativa. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

Demarcación territorial. Cada una de las partes en que se divide el territorio del Distrito Federal para efectos de organización político administrativa;

Dependencias. Las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales;

Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;

⁶⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito federal

Estatuto de Gobierno. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

Jefe de Gobierno. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Ley. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal;

Reglamento. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; y

Servicio Público. La actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.⁷⁰ La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El Distrito Federal se divide en 16 Demarcaciones Territoriales denominadas:

Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Secretaría de Cultura; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal, y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

⁷⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito federal

Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.⁷¹

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los Fideicomisos Públicos , son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegaciones, en la realización de las funciones que legalmente les corresponden.

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública del Distrito Federal, incluso aquellos que se constituyan para auxiliar a los Jefes Delegaciones, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en esta ley y quedarán sujetos a Las instituciones fiduciarias, a través del delegado fiduciario general, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deberán someter a la consideración de la Secretaría encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan o a la delegación que correspondan, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran.⁷²

⁷¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito federal

⁷² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del Distrito federal Publicada 29 dic 98 la cual se reformo en 5 ocasiones, 1)G.O. 20 may 99, 2)G.O. 31 ene 02, 3)G.O. 31 ene 02, 4)G.O. 31ene02 y 5) G.O. 04ago04.

CAPITULO IV

SERVICIOS PÚBLICOS

El desarrollo del Derecho Administrativo permite identificar la diversidad de actividades estatales y la clasificación de las mismas, así como ayuda a distinguir entre las personas jurídicas tanto orgánica como funcionalmente, con lo que es posible concebir al servicio público en forma opuesta a la tradicional, sin tener que renunciar a esta noción y alegar ambigüedad del concepto "interés público".

El supuesto inicial de cualquier teoría del servicio público es que el interés público es siempre superior al privado; sin embargo, conviene agregar que si en la búsqueda del interés público no se consigue la satisfacción de los intereses individuales y concretos, se corre el riesgo de desviar el sentido de esta actividad estatal.

Desde mediados del siglo xx, los autores convienen en las dificultades que presenta definir suficientemente la noción de servicio público y han propuesto varios criterios: orgánico, material, jurídico, técnico y formal. La complejidad del Estado social de derecho nuevamente muestra la necesidad de hacer distinciones precisas en los conceptos tradicionales para explicar la realidad jurídica y sobre todo delinear las esferas jurídicas de las personas públicas o privadas para eliminar el carácter autoritario del servicio público en el concepto liberal o estatista.⁷²

⁷² Los principales autores mexicanos de la segunda parte del siglo xx no son ajenos a esa postura. Gabino Fraga abandona la idea de que el servicio público es una noción única para determinar el contenido del Derecho administrativo y prefiere el concepto de función pública y se adhiere a la teoría de que el servicio público es sólo una actividad más del Estado con el propósito exclusivo de satisfacer el interés general, op. cit., pp. 22-25 Y 242-243. Andrés Serra Rojas sí da una definición de servicio público pero destaca la dificultad para encontrar una noción precisa, op. cit., pp. 110-111.

El problema en la práctica no está en cuál es la noción adecuada de servicio público, sino en las escasas o nulas posibilidades de éxito que tiene a su disposición el individuo para garantizar el disfrute óptimo de un servicio público.

La posibilidad jurídica de exigir al Estado la prestación del servicio público está limitada por el presupuesto y sólo se proporciona en la medida en que haya recursos disponibles para ello. Este hecho condiciona la facultad del legislador para excluir del mercado a una actividad determinada, puesto que si bien es cierto que el servicio público se crea para suplir la deficiencia del particular, es decir, que una necesidad social no quedara satisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha sin la intervención estatal, no es menos certero que establecer un monopolio estatal que no necesariamente modifica la situación mencionada, si no existe inversión pública suficiente o capacidad presupuestaria.

Dentro de la crisis de la noción del servicio público se encuentra la posibilidad de que la prestación de éste se haga con la concurrencia de entes gubernamentales y no gubernamentales, toda vez que los primeros, cuando no tienen el monopolio en la gestión de la actividad, por lo menos poseen ventajas en la competencia económica.

Si consideramos la definición de servicio público de que es toda aquella actividad económica que ejerce en exclusiva el Estado, ya sea directa o indirectamente, puede presentarse el caso en que una actividad de interés público proceda someterse a una regulación de régimen privado y viceversa.⁷³

⁷³ Nuevo Derecho Administrativo Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González Edi. Porrúa 2003

1. ORIGEN DEL CONCEPTO

En el siglo XVIII, el Estado inició la que podríamos calificar como una tercera línea de actuación -primero fueron las funciones de limitación de las conductas de los sujetos privados, actividad de policía-, y luego empezó a poner en práctica políticas de impulso y protección de la actividad empresarial de los particulares -actividad de fomento-, y cuando abarca la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población es cuando comienza a funcionar como un prestador de servicios públicos.

Hay autores que sostienen que desde antes de la expansión del constitucionalismo, los Estados llevaban a cabo los servicios públicos de justicia, defensa y relaciones exteriores, empero estas actividades se realizaban con un espíritu más bien delimitador de conductas o sancionador de las mismas mediante el uso de la coacción, por lo que no se podían considerar propiamente como un servicio; además, dichas actividades no estaban pensadas para proporcionar utilidad a personas concretas, sino para atender necesidades abstractas de la colectividad o a la mera conservación del poder de un grupo y la imposición de una dominación como forma correcta de garantizar la convivencia pacífica entre los hombres.

La noción material de servicio público surgió cuando los Estados comenzaron a realizar actividades prestacionales, distintas a los actos de soberanía, de autoridad, dirigidas a satisfacer necesidades a personas concretas; llamadas usuarios, lo que se desarrolló en tres fases:

En un primer momento el Estado asumió la prestación de los servicios de beneficencia, salud y educación, genéricamente denominados servicios asistenciales.⁷⁴

⁷⁴ Nuevo Derecho Administrativo Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González Ed. Porrúa 2003

Este fenómeno se presentó, en los países católicos, después de que la Iglesia perdió los medios indispensables para realizar dichos cometidos, como consecuencia de leyes liberales que desamortizaron sus bienes y, en otras ocasiones, por razones ideológicas, como sucedió con la educación francesa, a consecuencia del principio revolucionario de la enseñanza general y obligatoria en manos del Estado para lograr la igualdad social. En los países en que triunfó la reforma calvinista o luterana, el Estado los asumió por la desarticulación de la red de asistencia social de esta organización religiosa.

La segunda etapa se presentó cuando el Estado se dio a la tarea de crear la infraestructura económica que fue la base material de otros servicios; así, primero encontramos las obras hidráulicas tales como los canales, los embalses, los puentes y los ferrocarriles y más tarde aparecerían el telégrafo, la producción y distribución de electricidad y el servicio telefónico. Esta segunda fase se enfrentó a una doble dificultad, por una parte el postulado liberal respecto a la incapacidad de los entes públicos para realizar actividades "empresariales" y, consecuentemente, considerar que éstas se reservaban a sujetos privados y, por otra parte, el Estado no tenía título jurídico para la prestación de servicios de contenido económico pues esto contradecía a la filosofía política liberal de un gobierno acotado y no intervencionista.

Las señaladas dificultades se salvaron de la siguiente manera: la primera mediante la figura de la concesión, en la que la Administración conservaba la titularidad del servicio, pero confiaba su explotación económica a un sujeto privado. La segunda, con el argumento de que estos servicios económicos se realizaban sobre bienes inmuebles propiedad del Estado y que la propiedad permitía al dueño realizar sobre su bien las actividades que estimara convenientes, es decir, el vínculo indivisible entre el suelo y las actividades que se llevaban a cabo sobre el mismo proporcionaba el título jurídico necesario para dicha realización.

La tercera fase apareció hacia finales del siglo XIX y principios del XX cuando las Administraciones se hicieron cargo de la propiedad y de la gestión directa de empresas mercantiles, así como de actividades de producción y distribución de bienes y servicios. No debe soslayarse el impacto del principio marxista de la propiedad pública de los medios de producción para que el Estado asumiera la realización de actividades empresariales, así como tampoco el hecho de haberse advertido la importancia que tenían esos servicios y los inconvenientes que se derivaban de su ejecución por parte de quienes tenían como meta la obtención de un lucro o beneficio, lo que no siempre era congruente con la índole propia del servicio público.

La evolución material del servicio público y su expansión en el siglo xx varía dependiendo de la historia económica de cada Estado; incluso, los motivos para la creación de los mismos son circunstanciales; en algunos tienen una corta duración y en otros se convierten en consustanciales a la vida del Estado.⁷⁵ Esto último sucede en el Estado social de derecho en el que no se concibe su existencia sin la prestación de un conjunto de servicios públicos que tiendan a mitigar las desigualdades sociales.

Bajo esta perspectiva, el concepto del servicio público adquiere una complejidad mayúscula porque ya no es una actividad más del Estado o de la sociedad, sino que se convierte en elemento legitimador del orden político y social imperante y su normatividad afecta la vida económica en su conjunto en sus tres aspectos: qué y cuántos bienes y servicios deben producirse en una colectividad; cómo se deberán emplear los recursos disponibles para ello y para quién se deben producir.

⁷⁵ Andrés Serra Rojas, op. Cit., pp. 108-109 citando a Gilbert Gillespie Lenz, sostiene que algunas actividades públicas, que desde otra perspectiva se pueden clasificar como servicios públicos, son llamadas funciones públicas puesto que "son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otras". Sin embargo, algunas de estas actividades, en el Estado en que vivimos, son llevadas a cabo por particulares o con la trascendente ayuda de éstos y, por lo tanto, ya no son exclusivas de los Estados, es decir, difícilmente se les puede categorizar como funciones públicas.

Además, el servicio público afecta el tipo de bienes y servicios que se producen en una colectividad, puesto que al ser ofrecidos al público incentiva o no la participación de los particulares en ese proceso, cambia hábitos de consumo, orienta conductas sociales y ocupa parte de los recursos económicos escasos que puedan estar disponibles en un determinado momento. Finalmente, la prestación de servicios públicos, gratuitos o no, afecta la forma de distribuir la renta nacional entre la población a partir de la determinación de los grupos beneficiados. Incluso, la política redistributiva de la riqueza de los Estados en los inicios del siglo XXI utiliza principalmente el gasto social que generalmente se relaciona con la prestación de un servicio público.

El aspecto político se relaciona con la legitimidad del Estado, en general, y los gobiernos en particular. Lo anterior dificulta el estudio de este concepto desde el punto de vista jurídico, puesto que el contenido económico, social y político del mismo impide que, en un momento histórico, sea sencillo determinar el alcance real del contenido del "interés general"⁷⁶ que es la principal justificación a la que se ha recurrido en Derecho administrativo, tanto en la doctrina como en la legislación y la jurisprudencia, para considerar una actividad como servicio público.

La única cuestión a debatir (en un concepto estricto de servicio público) será entonces la relativa a cuándo se dan estas razones de interés público. Pero esta cuestión es más política que jurídica, por lo que su apreciación está condicionada a las ideas vigentes en un periodo determinado actividades que en otras épocas históricas se han considerado como privadas, hoy son servicios públicos y es posible que en el futuro cambie radicalmente esta situación.⁷⁷

⁷⁶ En este punto hay un problema grave de definición jurídica, ya que este tipo de conceptos son huecos, como el concepto tradicional de Justicia, dar a cada quien lo suyo, y por lo mismo su contenido es contingente e históricamente variable. Ver Hans Kelsen. ¿Qué es la Justicia?

⁷⁷ Fernando Garrido Falla, op. cit., 22 T. 11., p. 370

En el Estado actual, dentro del estudio del servicio público, los aspectos económicos, relacionados con la eficiencia en su producción y distribución, costo y, sobre todo, la participación de los individuos y los grupos en los beneficios del mismo, afectan la distribución de renta y, por ende, determinan el contenido de lo que se entiende por interés general. La actividad social a que se refiere un servicio público, salud, transporte, educación, seguridad, como tal, puede que se remonte en su existencia a los comienzos de la humanidad, es decir, no es producto de la modernidad. Lo novedoso en el siglo XIX es que por factores económicos y sociales esa actividad adquiere una importancia tal para la colectividad que su prestación continuada y permanente se hace indispensable para la vida social y su falta provoca algún tipo de quebranto.

En términos filosóficos, la justificación de la intervención estatal en las actividades consideradas como propias de los particulares en los albores del Estado moderno es el concepto de solidaridad social y la subsidiariedad. El Estado debe participar en la regulación de la distribución y producción de bienes y servicios para garantizar que estos se presten al mayor número posible de habitantes en un territorio y lo puede gestionar cuando las capacidades económicas y técnicas de los particulares sean insuficientes para lograr esos fines.

1.1 NOCIÓN JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO

La noción jurídica de servicio público es una respuesta a un fenómeno estatal que se extiende en el siglo XIX, ya que paulatinamente las Administraciones Públicas van ampliando su participación en actividades económicas en las que los principios rectores del Derecho público, la soberanía y el poder público no son suficientes para justificadas y mucho menos normarlas.

En su origen, el concepto jurídico, por un lado, es una forma de separar las competencias de las autoridades jurisdiccionales y administrativas⁸ y, por el otro, la piedra angular del Derecho administrativo puesto que a partir de su definición los teóricos franceses Duguit, Jeze y Bonnard pretendieron fundar la autonomía de esta rama del Derecho. Estos autores de la escuela realista propusieron que el servicio público era un concepto útil para sustituir las bases tradicionales en las que giraba el Derecho administrativo, la soberanía, y definir primordialmente la actividad estatal a partir de la prestacional.

Lo destacable de estas posturas es que para inicios del siglo XX la actividad estatal de prestar servicios era tan importante que se identificaba como otra manera de manifestarse el Estado, adicional a la emisión de órdenes, y terminar siendo la que más pesa en la vida de la colectividad, ya que lo estimado por los individuos es lo que recibe del Estado y, por lo tanto, una fuente de legitimación del poder social. El particular sufre el acto de autoridad y se beneficia del acto de gestión y una justificación para tolerar lo primero es la existencia de lo segundo.

Este razonamiento conduce a la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión. Los primeros son aquellos en que el Estado ejerce su soberanía sobre los particulares y los segundos, en los que asemeja su actividad a los de un particular.⁷⁸

La gran diversidad histórica de contenido del servicio público ha favorecido la elaboración de múltiples conceptos del mismo, toda vez que bajo esta denominación se comprenden actividades disímolas: prestacionales, como pudieran ser la distribución de agua potable, el transporte y la impartición de justicia o asistenciales, como la salud, la educación y de beneficencia.

⁷⁸ Tratado de Derecho Administrativo, Fernando Garrido Falla op. Cit. pp. 357-402

Estas actividades son consideradas como propias del Estado por criterios económicos y políticos, que en sí mismos pueden ser arbitrarios y circunstanciales, en exclusiva de éste o con la concurrencia de los particulares. Este hecho ha provocado la llamada crisis de la noción del servicio público. Por un lado, la interpretación negativa considera que el concepto es impreciso, especialmente por su vinculación con lo público, y por lo mismo no es útil para delimitar científicamente una realidad jurídica.

Gordillo menciona que existe un abandono del concepto tradicional sobre todo en el concepto jurídico actual, aunque con el régimen jurídico del servicio público se pretende asegurar el interés público, las facultades exorbitantes que se le conceden al prestador frente al administrado provocan que se cancelen las posibilidades del usuario para quejarse de la eficiencia de un servicio defectuoso y poco puede incidir en la mejora del mismo.

Para quienes sostienen la crisis de la noción, el concepto de servicio público se "utiliza", más que para satisfacer las urgentes necesidades colectivas, para asegurar prerrogativas al gestor del mismo bajo el argumento de la supremacía del interés público sobre el privado. Sobre este punto hay que resaltar que el interés público no es la simple suma de los intereses individuales de la mayoría, ni el interés de la Administración, ni es sólo una conveniencia material, porque aunque su contenido sea eminentemente económico, la determinación de la existencia del servicio público implica una valoración social sobre la procedencia del mismo y su impacto en la aspiración de la justicia.⁷⁹

⁷⁹ Nuevo Derecho Administrativo Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González Ed. Porrúa 2003

La crisis de concepto se manifiesta: en que actualmente existen personas públicas no gubernamentales que desarrollan actividades, sin que exista previa autorización del Estado, tendientes a satisfacer una necesidad colectiva, es decir, puede realizar actividades que en sí mismas sean un servicio público independientemente de que haya una declaración estatal en ese sentido; en que la necesidad colectiva es contingente, carece de rigor dogmático debido a que esta categoría procede de una determinación del legislador, sin importar si atiende a una "verdadera necesidad pública", y en que muchos gestores de servicios públicos, ya sean personas gubernamentales o no gubernamentales rigen sus relaciones por un régimen mixto, pero este régimen también se presenta para las empresas que desarrollan actividades privadas con interés público, también llamados servicios públicos impropios.

Por otro lado, la interpretación positiva se divide en tres: la máxima, que identifica el concepto con la actividad estatal en su conjunto; la media, que lo confunde con la actividad de la Administración Pública, y la mínima, que lo reduce a una parte de la actividad administrativa.

2. LA ESCUELA REALISTA

León Duguit y Gastón Jeze, representantes de la llamada "escuela de Burdeos" realizaron el primer intento teórico de dotar de contenido jurídico a la noción de servicio público y optaron por maximizarlo. Esta escuela tenía la pretensión de construir una nueva teoría del Estado, eliminando la noción de soberanía como concepto central para sustituida por la idea de servicio público; esto es, el Estado se concebiría como una organización prestadora de servicios públicos y toda la actividad administrativa sería actividad de servicio público que se realizaría con sujeción a una regulación normativa especial, que sería el Derecho administrativo.

El Estado no es como se ha pretendido hasta ahora una potencia que manda, una soberanía. Es una corporación de servicios públicos organizados por los gobernantes.⁸⁰ Esta construcción teórica se vino abajo tanto porque el Estado asumió actividades económicas que pudieran estar sometidas al Derecho privado, actividades comerciales e industriales, la empresa pública propiamente dicha, como porque se encomendó el ejercicio de tareas públicas a organismos privados, con sujeción a normas de Derecho administrativo. El origen de una noción de servicio público acotada se basa en la teoría de la clasificación de las actividades estatales que las divide en policía, fomento y servicio público, y en la factibilidad jurídica de que éstas puedan ser desarrolladas directa e indirectamente por el Estado.

2.1 DIVERSAS DEFINICIONES DE SERVICIO PÚBLICO

Entre los autores que han intentado elaborar un concepto de servicio público podemos destacar a:

Roberto Dromi, quien afirma que el servicio público constituye una prestación de interés comunitario, que explicita las funciones-fines del Estado, de ejecución por sí o por terceros bajo fiscalización estatal.⁸¹

Para Canasi:

...servicio público es la actividad Estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público.⁸²

⁸⁰ León Duguit. *Las Transformaciones del Derecho Público*, 1913, p. 52, citado por Andrés Serra Rojas, op. Cit., p. 117.

⁸¹ Roberto Dromi, op. Cit., p. 581

⁸² Canasi, op. Cit., Vol. 11, p. 19.

Para Enrique Sayagués Laso:

...El servicio público es la actividad que desarrollan las entidades estatales o realizada bajo su control, conforme a un régimen de derecho público, con el objeto de satisfacer una necesidad general, en forma regular y continua...⁸³

Manuel María Díez afirma que el servicio público: es la prestación que efectúa la Administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general.

Hauriou considera que es:

Un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.⁸⁴

Bielsa lo define como: toda acción o prestación realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.⁸⁵

Para Marienhoff es:

toda actividad de la Administración Pública o de los particulares o administrados, que tiende a satisfacer necesidades, o intereses de carácter general, cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiere el control de la autoridad estatal.⁸⁶

⁸³ Enrique Sayagués Laso, op. Cit., Vol. 1, p. 58.

⁸⁴ Maurice Hauriou. Précis de Droit Administratif, 98. ed., París, 1919, p. 44, citado por Agustín A. Gordillo, op. Cit., p. 562.

⁸⁵ Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. T. I., 68. ed., Buenos Aires, 1964, p. 463, citado por Agustín A. Gordillo, op. Cit., p. 562.

⁸⁶ Marienhoff, op. Cit., p. 55.

Álvarez Gendín dice que:

el servicio público es una coordinación o conjunto de actividades jurídico-administrativas y técnicas, que organizan el Estado o las corporaciones autárquicas por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas de manera regular y continuada.⁸⁷

Para Benoit:

el servicio público es una actividad que tiene como objeto una prestación que tiende a la satisfacción de una necesidad colectiva que se debe asegurar a los particulares.⁸⁸

Héctor Jorge Escala define al servicio público diciendo que:

es aquella actividad de prestación que es asumida por la Administración Pública, en forma directa o indirecta, a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de Derecho público.⁸⁹

Las definiciones expuestas tienen distintos enfoques y el más destacable es el orgánico y el funcional. El primero vincula necesariamente al servicio público con la Administración estatal (Canasi, Sayagués, Hauriou, Bielsa, Díez y Escala) y el segundo, con la necesidad que se satisface o la prestación que se lleva a cabo (Marienhoff, Dromi, Álvarez Gendín y Benoit).

⁸⁷ Citado por Héctor Jorge Escala, op. Cit., p. 434. 20 id. p. 434.

⁸⁸ Nuevo Derecho Administrativo Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González Edi. Porrúa 2003

⁸⁹ Héctor Jorge Escala, op. Cit., p. 435

3. ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO

1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etc. de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien lo recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibido. Contrario a lo que opina Garrido Falla, el servicio público no es asistencial.

2. Esta actividad es asumida por la Administración Pública de manera expresa y concreta lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad para un particular requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En ese sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos.

3. La Administración Pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o en forma indirecta, es decir, valiéndose de la concesión. La legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público.

4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción de necesidades de interés público, entendido como interés general. Cabe hacer dos precisiones, la primera en el sentido de que el término "necesidades" debemos entenderlo en su expresión más amplia y el concepto de "interés público" o, en este caso, "interés general", siguiendo las ideas de Gordillo, no es el interés de un conjunto de personas, tampoco es un bienestar general omnipresente o una felicidad imprecisable, sino que es la suma de una mayoría de intereses individuales, coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales del que cada uno puede escindir su interés individual o bien, el resultado de un interés o de una situación de emergencia.

5. El servicio público se presta conforme a un régimen de Derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la Administración Pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de Derecho privado en cuanto a su prestación; sin embargo, el sujeto que lo presta sí puede estar sujeto en su creación, integración y funcionamiento al Derecho común.

No obstante la exposición de los elementos anteriores, en la actualidad existe una crisis del servicio público' como noción administrativa y se afirma que su contenido se está desadministrativizando o aceptando la posibilidad que criterios de eficiencia, eficacia y economía maticen el principio de autoridad.

En México, Gabino Fraga considera que el servicio público no se puede identificar con toda la actividad estatal, sino que tiene una noción confinada a lo prestacional y que la legislación mexicana no encuentra un criterio único para definirlo debido a que en la Constitución algunos artículos hacen referencia al concepto de servicio público como actividad y otros los identifican con los empleos públicos.⁹⁰

⁹⁰ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 243. "Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público, pues mientras que en algunos preceptos como los artículos 3°, 73, frac. XXV y 123, fracs. XVIII y XXIX de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público, de las huelgas en los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la Federación, en los artículos 5° y 13 de la misma Constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos y en los artículos 27, frac. VI y 132 constitucionales y 2°, frac. V y 23 de la Ley de Bienes Nacionales y 217, 218, 220 y 222 del Código Penal relativo a los delitos cometidos por funcionarios públicos, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública".

4. FINALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Si nos preguntamos cuál es la razón o la finalidad que impulsa a la Administración Pública a crear y organizar un servicio público, la respuesta más frecuente es que este tipo de servicios, como tales, buscan garantizar la continuidad de su prestación, como resultado de la intervención estatal y no necesariamente la prestación en sí misma. Aun cuando ciertamente las necesidades que se procura satisfacer con el servicio público son ocasionales o periódicas en relación con cada sujeto, también lo es que si consideramos el grupo de individuos que componen a una sociedad determinada, estas necesidades aparecen como si fueran permanentes o ininterrumpidas, ya que siempre habrá uno o varios individuos que exijan su satisfacción.

También es de considerar que si esas necesidades fueran atendidas de modo inadecuado, incompleto o dejaran de ser atendidas, se daría un resultado que no sólo afectaría el interés de cada individuo, sino que además produciría perturbación o quebranto del orden social y afectación del interés público. Un ejemplo de lo anterior es lo que ha sucedido en los grandes centros urbanos cuando se ha dejado de suministrar la energía eléctrica solamente en algunas de sus zonas, o, también la suspensión de los servicios de recolección de basura.

Los servicios públicos, por otra parte, hacen posible alcanzar la uniformidad de su prestación y su armonización, de manera que todos los individuos interesados en utilizarlos, los reciban en forma semejante, en cualquier lugar y en las mismas condiciones que los demás, dentro de los tipos y categorías establecidos. Esto se hace más evidente en el caso de los servicios públicos, que a los particulares no interesa prestar, lo que ocasionaría que se dejaran de atender debidamente.⁹¹

⁹¹ Administración Pública Federal Faya Viesca Jacinto Edl. Porua México 1996

4.1 ELEMENTOS DEL SERVICIO PÚBLICO

La doctrina ha señalado como elementos constitutivos de la noción conceptual de servicio público o la continuidad, la regularidad, la uniformidad o igualdad, la generalidad y la obligatoriedad. Estos caracteres atañen fundamentalmente a la forma como se presta el servicio público.

Procederemos a analizar cada uno de ellos:

La continuidad significa que la prestación en ningún caso debe ser interrumpida e implica puntualidad, eficiencia y oportunidad. La continuidad puede ser absoluta o relativa, la primera se presenta en el supuesto de servicios que atienden necesidades permanentes, que deben estar siempre cubiertas -suministro de agua o de electricidad-, en tanto que la continuidad puede ser relativa cuando se atienden requerimientos que sólo se presentan en ciertos momentos como el desahogo de drenajes pluviales

Para garantizar la continuidad, el orden jurídico normativo acude a diferentes instrumentos, como por ejemplo: a) excluir la posibilidad de huelgas o paros patronales que suspendan o dificulten la prestación del servicio público; b) la asunción directa de la prestación del servicio por la Administración, cuando el concesionario no lo preste de manera debida -el rescate de la concesión-; c) impedir la ejecución forzosa de bienes afectos a la prestación del servicio público. A este respecto, la Administración debe contar con todos los medios, expresos o implícitos, para que el servicio sea prestado de manera que satisfaga las necesidades que tiene que cubrir.

La regularidad consiste en que todo servicio público se debe prestar conforme a las reglas, normas y condiciones preestablecidas para ese objeto, o aquellas que le fueren aplicables. La regularidad alude a la debida prestación del servicio, esto es, tal como tiene que llevarse a cabo. No confundir con la continuidad que se refiere a la realización ininterrumpida.

Puede suceder que un servicio público se esté prestando con regularidad pero sin continuidad, como pudieran ser interrupciones en el suministro de agua o de energía eléctrica.

La uniformidad o igualdad significa que todos los usuarios de un servicio público tienen derecho a exigir y a recibir las prestaciones en las mismas condiciones. Esta característica del servicio público es un matiz de la garantía de igualdad ante la ley, consagrada en los artículos 1º y 4º de nuestra Constitución. No hay que olvidar que la igualdad no es una igualdad absoluta, pues consiste en dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, o lo que es lo mismo, en igualar ante la ley a los desiguales. Por ejemplo en el servicio telefónico se cobra la misma tarifa a usuarios en casas habitación y una diferente, pero igual para ellos, a los usuarios en establecimientos mercantiles.

Este concepto de igualdad es propio de los servicios públicos universales, los gratuitos, o aquellos que implican una obligación por parte del usuario. La tendencia actual es segmentar el universo de usuarios y ofrecer los servicios públicos en forma diferenciada con el propósito de satisfacer preferencias de consumo y mejorar la calidad de la prestación.

Un grado de diferenciación en el otorgamiento del servicio, basado en ingresos, edad, lugar, producto, tiempo, necesidades de promoción, puede ser benéfico en términos de satisfacción y garantizar el acceso. En todo momento, hay que evitar que la diferenciación sea causa de segregación de un grupo, de la posibilidad de recibir la prestación.

La generalidad equivale al reconocimiento de que todos los habitantes tienen el derecho de utilizar los servicios públicos, dentro de las modalidades previstas y sin que se puedan negar a unos, sin causa que lo justifique, lo que se concede a otros. Incluso las exclusiones del servicio deben ser generales para ser válidas.

La generalidad elimina la posibilidad de que se hagan exclusiones arbitrarias o indebidas, pues quien tenga la necesidad de un servicio público debe poder utilizarlo a fin de satisfacer esa necesidad. El desequilibrio financiero de los servicios públicos y el subsidio desvinculado de la oferta y la demanda afectan el principio de generalidad, puesto que ante la saturación los beneficiarios de la prestación pueden ser grupos clientelares de la Administración o individuos que por razones no administrativas obtengan la admisión.

Finalmente, la obligatoriedad se entiende referida a quien tiene a su cargo la realización del servicio público -sea la Administración Pública directamente o un concesionario- que debe prestarlo necesariamente obligatoriamente cuando le sea requerido por cualquier usuario.

La obligatoriedad implica que quien presta el servicio no puede elegir su destinatario, sino que debe prestarlo respecto de cualquiera que lo requiera pues de otra manera se transgrede la razón de interés público que da origen a la creación del servicio. La negativa a prestar el servicio público debe configurar una falta grave, que siempre debe ser sancionada, pudiéndose llegar, en los servicios concesionados, hasta la revocación de la concesión.⁹²

4.2 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Se han elaborado clasificaciones atendiendo a distintos criterios, buscando distinguir a los servicios públicos por sus peculiaridades. Algunos criterios de clasificación pueden parecer superficiales y, por ende, no esenciales.

La clasificación de servicios públicos es:

A. En función de su importancia los servicios públicos pueden ser esenciales y no esenciales o secundarios. Los primeros buscan la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos y de la comunidad y son indispensables para su subsistencia individual o colectiva.

⁹² Santamaría Pastor, Juan Alfonso Principios de Derecho Administrativo, Volumen II Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2000.

En cambio los no esenciales o secundarios tienden a la satisfacción de necesidades que siendo necesarias o importantes, no son indispensables y las condiciona el grado de desarrollo social, cultural y técnico de la colectividad. Son esenciales los servicios de defensa nacional y de justicia, por ejemplo, y son no esenciales o secundarios los servicios educativos o de salud.

B. *Por el modo de su utilización* los servicios públicos pueden ser obligatorios y facultativos. Son obligatorios los que el Estado debe crear y organizar por imperativo constitucional o legal, como por ejemplo, los servicios de policía. Los facultativos los crea el Estado por razones de conveniencia, necesidad u oportunidad, como sería el caso de la enseñanza universitaria.

En este mismo criterio de clasificación un sector de la doctrina considera que desde el punto de vista del usuario son servicios públicos obligatorios aquellos que los usuarios, dentro de las condiciones establecidas, necesariamente los tienen que utilizar por imposición del interés general, como sería el caso de las instalaciones sanitarias en las casas habitación. Y, en esta perspectiva, son facultativos aquellos en los que esa necesidad no está impuesta sino que el individuo, a su arbitrio, puede utilizarlos o no, como por ejemplo el servicio de energía eléctrica.

C. *Por la determinación de sus posibles beneficiarios*, los servicios pueden ser universales o singulares. Los primeros se destinan a la población en general, a la colectividad en su conjunto, siendo los usuarios indeterminados, como sería el servicio del alumbrado público. Los singulares tienen como beneficiarios a individuos específicamente determinados o determinables, para quienes el servicio es concreto y particular, por ejemplo, el suministro de energía eléctrica para casa habitación o el transporte público.⁹³

⁹³ Tratado de Derecho Administrativo Gordillo Agustín A. Edi. Macchi. Buenos Aires 1998

D. *Por el sujeto público que los presta, los servicios pueden ser federales, estatales o municipales.* En el primer caso estarían el transporte por el territorio nacional, como ejemplo de servicio público estatal podemos citar a la educación primaria y en el caso de servicio público municipal, los enumera limitativamente el artículo 115 Constitucional en su fracción III -agua potable, mercados, panteones, etc.

E. *Por la forma de participación del Estado* los servicios públicos pueden ser exclusivos y concurrentes, los exclusivos son aquellos que solamente el Estado puede prestar, como la impartición de justicia, y son concurrentes aquellos que pueden estar a cargo tanto del Estado como de los particulares, como los servicios de educación y de salud.

F. *Por la necesidad que se busca satisfacer* los servicios pueden ser permanentes e intermitentes. Como ejemplo de los primeros podemos citar a los transportes y como intermitentes a los servicios de mantenimiento de calles.

G. *Por el régimen jurídico aplicable,* la doctrina los divide en simples y mixtos. Se consideran simples los que están sujetos a un régimen exclusivo de Derecho público, tal sería el caso de los servicios de defensa nacional, y mixtos en donde se dan tanto sistemas propios de Derecho público como de Derecho privado, como por ejemplo la organización y funcionamiento del servicio de transporte aéreo que es de Derecho público; en cambio, la relación de la empresa con el usuario, corresponde al Derecho privado.

H. *Por la persona que presta los servicios* se dividen en propios e impropios o virtuales. Son propios los que presta el Estado directamente o indirectamente a través de concesionarios. Y son impropios o virtuales los prestados por personas privadas bajo el control y regulación del Estado, como una panadería (impropio) o un establecimiento mercantil dentro de un museo o de un aeropuerto (virtual).

Quienes sostienen este criterio señalan que un servicio público impropio debe cumplir con tres condiciones: a) que se trate de una actividad que tienda a satisfacer necesidades de interés general; b) que se preste conforme a una tarifa obligatoria, y c) que la realización de esa actividad esté autorizada por un acto administrativo y sujeta a una regulación administrativa. Para que llegue a configurarse un servicio público virtual es necesario: a) una actividad que busque satisfacer necesidades de interés general; b) que un órgano administrativo haya autorizado dicha actividad y que permita su ejercicio sobre bienes del dominio público, y c) la sujeción de tal actividad a un régimen tarifario controlado por el Estado.

Esta clasificación no es correcta porque lo impropio es lo que carece de las cualidades convenientes para algo y lo virtual es lo que produce un efecto sobrentendido o tácito, de tal manera que no se trata de verdaderos servicios públicos, sino de servicios al público.

5. SERVICIO PÚBLICO Y FUNCIÓN PÚBLICA

La doctrina distingue entre función pública y servicio público afirmando que la primera está vinculada a los fines esenciales del Estado y tiene por eso mismo y en forma directa un sustento constitucional; mientras que el servicio público solamente se desenvuelve dentro de la esfera administrativa y con un sustento, casi siempre, estrictamente legal y reglamentario.

Las funciones públicas son de existencia totalmente necesaria para la subsistencia del Estado, lo que no se da de manera tan contundente con los servicios públicos. Así también, las funciones públicas ponen de manifiesto las potestades y poderes del Estado. Finalmente, las funciones públicas por su naturaleza generalmente permanecen inalterables, en tanto que los servicios públicos son mutables en esencia, pues lo mismo pueden aparecer, cambiar o desaparecer, dependiendo de las transformaciones que van sufriendo las necesidades sociales y el progreso social, técnico y económico.

La Administración Pública tiene una multiplicidad de prestaciones de interés público, relativas al desarrollo de la cultura, a la salud, a la higiene, a la previsión y a la seguridad social y que se consideran genéricamente como si fueran servicios públicos; sin embargo, estas actividades administrativas de prestación, no siempre son llevadas a cabo por medio de la creación y organización de un servicio público, sino que en múltiples supuestos son atendidas directamente por la Administración.⁹⁴

Uno de los propósitos de gestionar los servicios públicos por medio de otros sistemas, en los cuales los entes administrativos con personalidad distinta a la Administración prestan directamente los servicios indicados o lo hacen por medio de los particulares de manera indirecta, es otorgar independencia financiera al servicio público y con ello conocer su viabilidad y, en su caso, el subsidio que eventualmente se transfiere a una actividad o a un grupo.

Las actividades prestacionales se pueden confundir con las de función pública en dependencias de la Administración que realizan actividades de policía y fomento, y además gestionan en forma directa el servicio público. Por ejemplo, los servicios de salubridad que directamente presta la Secretaría de Salud o, en forma concurrente, con particulares los servicios hospitalarios y, simultáneamente, es responsable de revisar el cumplimiento de la norma de la materia y de la promoción de la cobertura de este servicio a la población por diversos medios, incluso la inversión privada. Esta duplicidad tiende a ser abandonada en la visión del Estado mínimo.⁹⁵

⁹⁴ Derecho Administrativo 1er y 2do curso. Edi. Oxford Martínez Morales Rafael México 2000

⁹⁵ Derecho Administrativo 3er y 4to curso. Edi. Oxford Martínez Morales Rafael México 2000

CAPITULO V
INCONSTITUCIONALIDAD DEL CÓDIGO FINANCIERO
LIBRO PRIMERO DE LOS INGRESOS
TITULO TERCERO DE LOS INGRESOS POR CONTRIBUCIONES
CAPITULO IX DE LOS DERECHOS POR LA PRESTACION DE SERVICIOS
SECCION DECIMA QUINTA DE LOS DERECHOS POR LOS SERVICIOS DE
RECOLECCION Y RECEPCION DE RESIDUOS SÓLIDOS

Artículo 265. Por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos que generen los establecimientos mercantiles, empresas, fabricas, tianguis y mercados sobre ruedas, mercados públicos, centros de abasto, grandes concentraciones comerciales, industrias y similares, **ASÍ COMO LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERALES**, generadoras de residuos sólidos pagaran los derechos correspondientes conforme a las siguientes cuotas:

- I. por servicio de recolección a partir de los 50 Kg., por cada kilogramo o fracción ... \$2.59
- II. por el servicio de recepción en estaciones de transferencia y centros de composteo por cada 100 kilogramos o fracción ... 12.55 l
- III. por el servicio de recepción de residuos de la construcción en estaciones de transferencia, por cada 10 kilogramos o fracción ... \$7.69
- IV. por el servicio de recepción de residuos sólidos en sitios de disposición final, por cada 10 kilogramos o fracción ... \$1.19
- V. por el servicio de recepción de residuos sólidos no peligrosos de manejo especial en sitios de disposición final por cada 10 kilogramos o fracción ... 13.91

Para los efectos de estos derechos se consideraran residuos de manejo especial aquellos establecidos en la legislación aplicable. el servicio de recepción de residuos sólidos no peligrosos se prestara siempre que no se encuentren mezclados con residuos peligrosos.

El pago de estos derechos se hará previamente a la recolección o a la recepción de los residuos, conforme a las estimaciones que al efecto formulen los contribuyentes, debiendo enterarse por periodos quincenales dentro de los primeros cinco días correspondientes a cada periodo por el que deba efectuarse el pago ante las oficinas autorizadas por la autoridad fiscal, salvo los casos que autorice la secretaria.

En el caso en que el monto de los derechos causados resulte superior al efectuado conforme a las estimaciones realizadas por el contribuyente, se pagaran las diferencias con los recargos que correspondan conforme al artículo 64 de este código, dentro de los primeros cinco días siguientes al mes de causacion del derecho.

Cuando los mercados públicos celebren convenios con la autoridad competente para el deposito de residuos sólidos orgánicos generados en alto volumen y realicen el traslado de dichos residuos por cuenta propia al lugar autorizado por la secretaria de obras y servicios quedaran exentos del pago a que se refiere la fracción II del presente artículo.⁹⁶

⁹⁶ Código Financiero del Distrito Federal 2002

2. COBRO POR EL SERVICIO

08731

DSG
Vizcarra

E 240416



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Delegación Cuauhtémoc



Dirección General de Servicios Urbanos
Aldama y Mina s/n, 2do Piso, Ala Oriente,
Col. Buenavista. CP 06350, México, D. F.
Teléfonos: 5535-1299, 5546-6261

DC-DGSU/ 658 /03

Cuauhtémoc, D. F., a 3 de Noviembre de 2003.

LIC. JUAN CLAUDIO DELGADO
DERECTOR GENERAL DE RECURSOS
MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL
BUCARELI No.22, COL. CENTRO.

Me refiero a su oficio SEADGRMSG/DSG/13319/2003, de fecha 27 de octubre del presente año, mediante el cual nos notifica del cambio de domicilio de su Instituto Federal de la Defensoría Pública y nos solicita el Servicio de Recolección de Basura, en su inmueble de ubicado en calle Bucareli No. 22 colonia Centro, los días lunes, miércoles y viernes.

Al respecto le comunico que la Delegación Cuauhtémoc, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 115 fracciones II, III incisos "C" e "I"; IV inciso "C" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Artículos 37, 51 y 254 del Código Financiero del Distrito Federal, Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y Artículo 127 fracción I del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, ha incluido al inmueble ubicado en calle Bucareli No. 22 colonia Centro, en el Programa de Recolección de Residuos Sólidos, el servicio se realizara a partir del día 7 del presente mes y año, no omito informarle que, costo y mecanismos de pago se encuentran descritos en el propio Código.

Sin otro particular le envió un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL



ING. SILVESTRE GALINDO JIMÉNEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS URBANOS

C.e.p. Lic. Virginia Jaramillo Flores - Jefa Delegación
Arg. Julio Reyes Cirgo - Director de Operación
Lic. Jorge Penúñez Rodríguez - Subdirector de Control y Gestión de Servicios Urbanos
Archivo.

SGJ/dts
DF-658.031103

Página 1 de 1



PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACION
INSTITUTO FEDERAL DE
DEFENSORIA PUBLICA
DIRECCION GENERAL

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y ENERGÍA
DIRECCIÓN GENERAL DE
RECURSOS MATERIALES Y
SERVICIOS GENERALES

010254

Oficio número: UAO/ 13163/2003.
México, D.F., diciembre 18 de 2003.

LIC. JUAN CLAUDIO DELGADO
DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS MATERIALES
Y SERVICIOS GENERALES DEL CONSEJO
DE LA JUDICATURA FEDERAL

Por ser de su competencia, remito a usted la estimación número 23/DGSU/2003, efectuada por la Unidad de Transferencia y Recolección Industrial de la Delegación Cuauhtémoc, por un importe de \$2,700.00, correspondiente al servicio de recolección de basura del 01 al 15 de los corrientes del inmueble de Bucareli número 22, actual sede de este Instituto Federal de Defensoría Pública.

Por lo tanto, solicito su intervención para que se realice el trámite respectivo para su pago y evitar posibles retrasos en la prestación de ese servicio.

ATENTAMENTE

LIC. LIDIA BERISTAIN GOMEZ
TITULAR DE LA UNIDAD DE APOYO OPERATIVO DEL
INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORIA PUBLICA



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Delegación Cuauhtémoc

Dirección General de Servicios Urbanos
Aldama y Mina s/n, 2do Piso, Ala Oriente,
Col. Buenavista, CP 06350, México, D. F.
Teléfonos: 5535-1299, 5546-8261

Cuauhtémoc, D. F., a 31 de Agosto de 2004.

LIC. JUAN CLAUDIO DELGADO
DERECTOR GENERAL DE RECURSOS
MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES
CONSEJO DE LA JUDICATURA
FEDERAL BUCARELI No.22, COL. CENTRO.

Me refiero a su oficio SEA/DGRMSG/DSG/13329/2003, de fecha 27 de octubre del año 2003, mediante el cual se le notifica el cargo por el servicio de recolección de residuos sólidos emitidos por la Unidad de Transferencia y Recolección Industrial de la Delegación Cuauhtémoc de su Instituto Federal de la Defensoría Pública, inmueble ubicado en calle Bucareli No. 22 colonia Centro. Al respecto le comunico que la Delegación con fundamento en lo impuesto en el Artículo 265 del Código Financiero del Distrito Federal, tiene un adeudo de:

1era \$2,700 (Dic)	2da \$2,700 (Dic)	1era \$2,700 (Ene)	2da \$2,700 (Ene)	1era \$2,700 (Feb)	2da \$2,700 (Feb)	1era \$2,700 (Mar)	2da \$2,700 (Mar)	1era \$2,700 (Abr)	2da \$2,700 (Abr)	1era \$2,700 (May)	2da \$2,700 (May)
1era \$2,700 (Jun)	2da \$2,700 (Jun)	1era \$2,700 (Jul)	2da \$2,700 (Jul)	1era \$2,700 (Ago)	2da \$2,700 (Ago)	Total: \$48,600 (CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS PESOS 00/100 M. N)					

Por lo tanto, solicito su intervención para que se realice el trámite respectivo para su pago y evitar suspensión en la prestación de este servicio.

Sin otro particular le envié un cordial saludo.
ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL

ING. SILVESTRE GALINDO JIMÉNEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS URBANOS

C.e.p. Lic. Virginia Jaramillo Flores.- Jefa de Oficina
Arq. Julio Reyes Cirgo.- Director de Operación
Lic. Jorge Perullas Rodríguez.- Subdirector de Control y Gestión de Servicios Urbanos
Archivo.

SG/J/dls
OF-658.031103



3. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS TITULO TERCERO

CAPITULO IV DEL PODER JUDICIAL

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del consejo de la judicatura federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes.

La suprema corte de justicia de la nación se compondrá de once ministros y funcionara en pleno o en salas. En los términos que la ley disponga las sesiones del pleno y de las salas serán publicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés publico.

La competencia de la suprema corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los tribunales de circuito, de los juzgados de distrito y del tribunal electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del poder judicial de la federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta constitución establece.

El consejo de la judicatura federal determinara el numero, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito.

El pleno de la suprema corte de justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que competa conocer a la corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijara los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del poder judicial de la federación sobre interpretación de la constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la suprema corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los ministros de la suprema corte de justicia duraran en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.¹⁰⁰

Artículo 100.

El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno "será el Presidente" de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos Ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. lista 2004

Los Consejeros
con independi
removidos en l

an a quien los designa, por lo que ejercerán su función
parcialidad. Durante su encargo, sólo" podrán ser
al Título Cuarto de esta Constitución.

La ley estableci
como para el d
excelencia, obj

para la formación y actualización de funcionarios, así
la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de
parcialidad, profesionalismo e independencia.

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones.

La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función "jurisdiccional federal". El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar los que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos.

La ley establecerá los términos y procedimientos para el ejercicio de estas atribuciones.

Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta Constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente.¹⁰¹

¹⁰¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. lista 2004

4. ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEL PODER JUDICIAL FEDERAL INSTITUTO DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA



¿Qué es el IFDP?

El Instituto Federal de Defensoría Pública es un órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, con independencia técnica y operativa, que fue creado para la prestación del servicio de defensoría pública, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de la penal, que atiende a la población más desprotegida del país bajo los principios de gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo, contribuyendo a superar desigualdades sociales y a consolidar el estado de derecho.¹⁰²

¹⁰² Archivo del Consejo de la Judicatura Federal /DGRMSG/ 2004

Misión

Brindar a la sociedad, de manera gratuita, la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de la penal.

Ley de Defensoría de Oficio Federal de 1922

El sistema de defensa fue regulado por la Ley de Defensoría de Oficio Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de febrero de 1922, y por el Reglamento de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal de 25 de septiembre de ese mismo año, aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el 18 de octubre siguiente.

Conforme a la Ley y al Reglamento señalados, el Jefe y demás miembros del Cuerpo de Defensores, formaban parte de la Suprema Corte, cuyos nombramientos y remoción también realizaba el Alto Tribunal.

El Jefe de defensores prestaba la protesta constitucional ante la Suprema Corte, los defensores adscritos a la Ciudad de México ante el Jefe del Cuerpo, y los defensores foráneos ante los magistrados o jueces de los tribunales a que estuvieran adscritos. Desde entonces, el servicio público de la defensa jurídica gratuita proporcionada por el Estado en el nivel federal, se realiza a través del Poder Judicial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Conforme al artículo 20 constitucional, apartado A, fracción IX, el inculpado tiene en todo proceso penal, entre otras, la garantía de una "defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio.

También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera." El párrafo cuarto de la fracción X del mismo artículo constitucional, estableció el mandato siguiente:

"Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna." Estas disposiciones son el fundamento de la defensa pública y base jurídica del principio de acceso a la justicia, que incorpora al concepto de asistencia legal las materias administrativa, fiscal y civil a través del servicio de asesoría jurídica creado por la Ley Federal de Defensoría Pública.

Esta Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en materia administrativa, fiscal y civil. El servicio de defensoría pública es gratuito. Se presta bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo, de manera obligatoria. Para la prestación de los servicios de defensoría pública, se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica y operativa en el desempeño de sus funciones.

Los servicios de defensoría pública se prestan a través de:

- Defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas
- Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la ley a otras instituciones

Bases Generales de Organización y Funcionamiento del IFDP

Estas Bases Generales, tienen por objeto normar la organización y el funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, así como los servicios que tiene a su cargo, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Federal de Defensoría Pública.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley Federal de Defensoría Pública

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de mayo de 1998)

- Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública

(Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 26 de noviembre de 1998, comprendiendo las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, en vigor a partir del primero de abril de ese año.)

La prestación de este servicio es absolutamente gratuita y, por su propia naturaleza de garantía constitucional, no se requiere trámite ni requisito alguno, siendo suficiente con que el interesado designe al Defensor Público que lo represente, o bien que esa designación la haga el Agente Ministerio Público de la Federación, el Juez de Distrito o el Magistrado del Tribunal Unitario de Circuito, para que de inmediato inicie la representación.

Tampoco se requiere el llenado de formatos, hecha excepción de los casos en que se acude a la Dirección General en busca de asesoría por personas cuyas defensas no están a cargo de los Defensores Públicos, asesoría que se brinda respecto de cualquier etapa del proceso penal, hasta la ejecución de sentencias.¹⁰³

¹⁰³ Consejo de la Judicatura Federal /DGRMSG/ 2004

El servicio de defensa pública se presta a cualquier persona en asuntos penales del orden federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de sentencias, por parte del defensor público adscrito ante el Ministerio Público de la Federación, los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

Para efecto de que el defensor público esté en posibilidad de atender las solicitudes del servicio, debe proporcionar al Ministerio Público de la Federación o al titular del órgano jurisdiccional donde se encuentre adscrito, los datos que permitan su pronta localización, en cualquier día y hora, a través de cualquier medio de comunicación disponible. La función del defensor público en averiguación previa comprende dos supuestos:

1. Asistencia jurídica.- Inicia cuando la persona que va a rendir declaración ante el Ministerio Público de la Federación, manifiesta su deseo de estar asistida por un defensor público en los términos del artículo 127 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales. En este supuesto, el defensor público en averiguación previa debe intervenir durante la declaración ministerial de su asistido, haciéndole saber los derechos que le otorga la legislación vigente, vigilando que durante la diligencia se respeten los mismos, además de impugnar las preguntas del representante social federal cuando se consideren inconducentes o contrarias a derecho, y

2. Defensa pública.- Inicia con la entrevista al indiciado, que cuando no estuviese detenido se podrá realizar, a su solicitud, en cualquier momento durante el curso de la averiguación previa, para lo cual el propio indiciado acreditará la existencia de la averiguación, entrevista que en todo caso tendrá lugar, si el indiciado estuviese detenido o arraigado, inmediatamente después de que sea privado de la libertad; continúa con la intervención en las declaraciones que rinda ante el Ministerio Público Federal y en las demás diligencias que se practiquen; y, concluye cuando se resuelva el no ejercicio de la acción penal o se lleve a cabo la consignación al tribunal que corresponda.

El servicio de defensa pública en averiguación previa puede ser solicitado directamente por la persona que va a rendir declaración, el inculpado o el Ministerio Público de la Federación.

Si quien requiere el servicio se encuentra privado de su libertad, la solicitud la puede hacer algún familiar o cualquier persona que tenga conocimiento de esta situación, siempre que se trate de un asunto penal del fuero federal.

Además de las obligaciones que establecen las fracciones I, V, VII y IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 127 Bis y 128 fracción III del Código Federal de Procedimientos Penales, así como el artículo 11 de la Ley, el defensor público en averiguación previa, tiene las siguientes:

1. Promover el juicio de amparo contra actos que se realicen en la averiguación previa cuando sea procedente para una defensa adecuada, y contra la orden de aprehensión que se gire en contra de su defendido con motivo de la consignación, allegándose los elementos de juicio pertinentes;
2. Informar de inmediato al delegado de la circunscripción donde se encuentre adscrito y a la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal, respecto de los asuntos en los que interviene y de manera especial su participación en asuntos relevantes, y
3. Mantener estrecha coordinación con el defensor público adscrito al órgano jurisdiccional, que conozca de los asuntos donde se ejercite la acción penal, remitiendo la información necesaria para la continuación del servicio de defensa.

El defensor público ante órganos jurisdiccionales desempeña su función con adscripción en primera o segunda instancias, en asuntos en materia penal del orden federal.

En cuanto a la primera instancia, cuando un órgano jurisdiccional del fuero común actúe en materia penal, el defensor público que en ese momento aquél residiere en el domicilio o lugar de la adscripción de éste.

El defensor público de primera instancia, por cuanto a los actos realizados en la misma, debe promover los juicios de amparo que estime pertinentes para la adecuada defensa del patrocinado.

El defensor público de segunda instancia debe promoverlos cuando resulte procedente, en consideración a los agravios hechos valer en la alzada y a la resolución que en ésta se dicte. En casos justificados o a petición expresa de su defendido, considerando en ambas hipótesis la opinión de su superior jerárquico, podrá abstenerse de acudir en demanda de amparo, debiendo dejar constancia de ello en el expediente de control respectivo.

El defensor público de segunda instancia también deberá promover los juicios de amparo directo que soliciten los sentenciados, a pesar de haber sido patrocinados por defensores particulares en la alzada.

Además de las obligaciones que señala el artículo 12 de la Ley, el defensor público en primera instancia, tiene las siguientes:

- Analizar acuciosamente los expedientes judiciales en los que intervenga, a efecto de estar en posibilidad de obtener los elementos de juicio que beneficien al inculcado, para hacerlos valer en el momento procesal oportuno;
- Respecto del ofrecimiento de pruebas, no debe limitarse a ofrecer aquellas tendientes a la individualización de la pena, sino que además, debe ofrecer y desahogar todas las que puedan ser valoradas en favor de su defendido al dictarse sentencia;

- Vigilar y realizar las gestiones conducentes, para evitar que se ordene la vía sumaria cuando existan pruebas que ofrecer y que por su naturaleza requieran de mayor tiempo para su preparación y desahogo;
- Sin perjuicio de preservar la oralidad del proceso, para efecto de documentar el desempeño de la defensa pública, debe procurar formular por escrito las conclusiones, no obstante que se trate de juicios sumarios; asimismo, durante la audiencia de vista contestar verbalmente los argumentos de acusación que haga valer el representante social federal;
- Los escritos de conclusiones, deben contener una estructura mínima que analice los hechos, detalle sus elementos relacionándolos con las pruebas, tanto en lo que toca al delito como en lo que corresponde a la responsabilidad; igualmente, han de examinar los datos conducentes a la individualización de la pena, cuando así se determine, refiriéndose específicamente a las reglas que fija la ley penal y expresar las normas, precedentes, tesis de jurisprudencia y doctrina en que se sustente la posición de la defensa;
- Siempre que el defensor público de primera instancia interponga el recurso de apelación, debe exponer los motivos legales que tuvo para ello, a efecto de que su homólogo en segunda instancia considere dichos razonamientos y esté en aptitud de continuar con la estrategia de defensa, y
- Proporcionar copia del planteamiento de defensa a su homólogo en segunda instancia, cuando éste haya sido designado en el mismo asunto, para orientar su estrategia de defensa, contribuyendo a una adecuada coordinación del servicio.

104

¹⁰⁴ Consejo de la Judicatura Federal /DGRMSG/ 2004

Además de las obligaciones que señala el artículo 12 de la Ley, el defensor público en segunda instancia, tiene las siguientes:

1. Cuando se trate de apelaciones que haga valer la defensa, está obligado a coordinarse con su similar de primera instancia, para conocer las razones que tuvo este último para interponer el recurso;
2. Cuando sea procedente, debe solicitar el beneficio de la libertad provisional ante el Tribunal Unitario de su adscripción;
3. Omitir señalar que no tiene agravio alguno que hacer valer, salvo que en su planteamiento de defensa exista una justificación fundada y motivada para ello. Asimismo, abstenerse de manifestar únicamente la petición de suplencia de la deficiencia de los agravios;
4. Formular agravios cuando se es recurrente y participar activamente en la audiencia de vista. Asimismo, formular alegatos que contesten los agravios que haga valer el representante social federal, cuando este último sea sólo el recurrente;
5. Los agravios deben formularse preferentemente por escrito, a efecto de documentar la función de defensa y contener una estructura mínima que analice los hechos, detalle sus elementos relacionándolos con las pruebas, tanto en lo que toca al delito como en lo que corresponde a la responsabilidad; igualmente, han de examinar los datos conducentes a la individualización de la pena, cuando así se determine, refiriéndose específicamente a las reglas que fija la ley penal, expresando las normas, precedentes, tesis de jurisprudencia y doctrina en que se sustente la posición de la defensa, y

6. Procurar el ofrecimiento de pruebas.

De igual forma, el servicio de asesoría jurídica es absolutamente gratuito y, en virtud de que es la vía de acceso a la justicia de los más necesitados de la sociedad, los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Defensoría Pública y sus correlativos de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto establecen los requisitos y trámites para la prestación de los servicios de orientación, asesoría y representación jurídica.

En este caso, el usuario debe acudir personalmente a la oficina en que se encuentre adscrito el Asesor Jurídico y llenar la solicitud de servicio para que se determine la modalidad en que se proporcionará.

El servicio de asesoría jurídica federal puede ser solicitado de manera directa o a través de un tercero, cuando se acredite que el interesado se encuentra imposibilitado para hacerlo personalmente.

Pueden solicitarlo:

- Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;
- Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges;
- Los trabajadores eventuales o subempleados;
- Los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las Bases Generales de organización y funcionamiento;
- Los indígenas, y
- Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

El servicio de asesoría jurídica del fuero federal debe prestarse en las materias que a continuación se señalan:

1. Materia administrativa;

a) Asuntos previstos por el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) Asuntos en los que sea procedente la interposición de recursos o medios de defensa que prevean las leyes, a efecto de combatir actos de autoridad que emitan dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal.

c) Asuntos que se tramiten ante dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a procedimientos seguidos en forma de juicio.

d) Asuntos en los que sea procedente promover juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, federales o locales.

2. Materia fiscal;

a) Asuntos de carácter federal que puedan ser planteados mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

c) Asuntos en los que sea procedente la interposición del recurso de revisión o del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias anulatorias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Consejo de la Judicatura Federal /DGRMSG/ 2004

3. Materia civil;

a) Asuntos previstos en las fracciones I, II, III, V, VI y VII del artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

b) Asuntos contemplados en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la inteligencia que en esta materia se excluyen aquellos casos que provengan del fuero común, en los que el solicitante cuente ya con la asesoría o asistencia jurídica de la institución de defensoría correspondiente a dicho fuero, o que por razón del mismo, debe acudir en requerimiento de sus servicios a esa institución, excepto cuando acrediten que éstos le fueron negados.

c) Asuntos en los que sea procedente la interposición del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales federales o locales.

d) Juicios de amparo en los que el asesor jurídico debe actuar como representante especial de un menor, por designación del juez de Distrito.

4. Materia derivada de causas penales federales;

a) Asuntos en los que sea procedente la reparación del daño a favor de la víctima del delito o de sus beneficiarios.

b) Asuntos en los que sea procedente la devolución de bienes u objetos a favor de la víctima del delito o de sus beneficiarios.

Sólo procede este servicio cuando el procesado no sea patrocinado por un defensor público federal.

El asesor jurídico debe ser acucioso en el análisis de los expedientes judiciales en los que intervenga y en las promociones que elabore, debiendo ser éstas fundadas y motivadas, así como enriquecidas con la invocación de precedentes, tesis de jurisprudencia y doctrina.

La prestación de este servicio comprende las modalidades siguientes:

1. Orientación.- Procede cuando el asunto planteado no es de la competencia legal del Instituto, canalizando al solicitante, mediante escrito fundado y motivado, ante la institución que a juicio del asesor deba proporcionarle la atención jurídica, aludiendo, si fuere el caso, a los convenios de colaboración que se hayan suscrito;

2. Asesoría.- Es el dictamen técnico-jurídico que se emite después de analizar las manifestaciones y documentos que aporte el solicitante, y en el que se determina la competencia y viabilidad de la intervención legal y procesal del Instituto en el asunto expuesto, y

3. Representación.- Consiste en el patrocinio legal que se otorga a la persona que solicita la prestación del servicio, por ser destinatario del mismo conforme a lo dispuesto en la Ley y en estas Bases; en caso de duda deberá practicarse estudio socioeconómico, para determinar si cumple con los requisitos correspondientes. La actuación del asesor jurídico comprende todas las fases procedimentales o instancias judiciales que prevén las leyes respectivas, agotando los recursos legales previstos y la promoción del juicio de amparo si fuere necesario.

El procedimiento para prestar el servicio consta de las etapas siguientes:

· El solicitante llena un formato, que entrega al asesor jurídico, quien a su vez le proporciona una tarjeta informativa que contiene sus datos, obligaciones y los números telefónicos de las oficinas centrales del Instituto y de la Delegación respectiva, en su caso, para quejas o comentarios, firmando aquél de recibido en el registro correspondiente;

- Enseguida, el asesor jurídico entrevista al solicitante, quien describe en forma detallada el asunto de que se trate, las circunstancias de hecho, documentos y elementos que a su juicio soporten su dicho, y en su caso, acrediten el interés jurídico, determinando el asesor si el asunto planteado, es de la competencia del Instituto, y si no lo es, orienta y canaliza al solicitante a la institución o autoridad que debe atenderlo;

- Si el asunto es competencia del Instituto, el asesor jurídico debe analizar las manifestaciones del solicitante, así como los documentos o expedientes aportados, para determinar si es viable representarlo ante la instancia administrativa o judicial que corresponda. Si no es viable la representación del asunto, únicamente se le da al interesado la asesoría pertinente, concluyendo su atención;

- Si la representación es viable, el solicitante es destinatario del servicio o del estudio socioeconómico, en los casos que se estime necesario practicarlo, se desprende que reúne los requisitos establecidos por la Ley y por estas Bases para que se le otorgue, se procede a representarlo jurídicamente, durante todas las etapas o instancias que las leyes aplicables contemplen, salvo los casos previstos en la Ley para el retiro del mismo.

En caso de negativa del servicio de representación por razones de competencia, viabilidad o por las condiciones subjetivas del solicitante, siempre que exista inconformidad por parte de éste el Director General resolverá lo que proceda.

La tarjeta informativa a que se refiere la fracción I de este artículo, se entregará al solicitante cuando el servicio se preste en las modalidades de asesoría o representación.

Los casos de urgencia para la prestación del servicio de asesoría jurídica, son los siguientes:

1. Cuando se trate de actos que si llegaren a consumarse, harían físicamente imposible restituir al solicitante en el goce de los derechos o garantías individuales afectados, y se advierta que es un asunto materia de atención del Instituto;
2. Cuando se trate de actos inminentes, que de consumarse harían imposible la reparación del daño que causaren, y se deduzca que es un asunto atendible por la Institución, y
3. Cuando se trate de asuntos en los que esté por vencerse el plazo para promover o contestar demandas, interponer recursos o solicitar el amparo de la justicia federal en su caso, y se advierta en la primera entrevista que es un asunto de competencia del Instituto y que el solicitante se encuentra en alguno de los supuestos para otorgar el servicio.

Cuando se advierta que se trata de un caso de urgencia, es obligación otorgar inmediatamente la representación, ordenándose simultáneamente la práctica del estudio socioeconómico que la Ley señala, si se estima necesario, caso en el cual una vez obtenidos los resultados de éste, se decide si se continúa o no prestando el servicio.

El servicio de asesoría jurídica puede ser solicitado por cualquier persona de manera directa, o a través de un tercero, cuando se acredite que el interesado se encuentra imposibilitado para hacerlo personalmente. Para efectos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 15 de la Ley, el servicio de asesoría jurídica se presta a las personas que reciben, bajo cualquier concepto, ingresos en un mes, hasta por el monto equivalente a doce veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Consejo de la Judicatura Federal /DGRMSG/ 2004

5. ANÁLISIS

El Instituto Federal de la Defensoría Pública es un Organismo Descentralizado del Poder Judicial Federal, por lo tanto se actualizan las hipótesis normativas previstas en los artículos del 1,2,3,4,5,6,59,60 de Ley General de Bienes nacionales (reformada el 20 de Mayo de 2004):

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

I. Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación;

II. El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

III. La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles;

IV. Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal;

V. Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales;

VI. Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, y

VII. La normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I. Dependencias: aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina como tales incluyendo, en su caso, a sus órganos desconcentrados; ,

II. Dependencias administradoras de inmuebles: la Secretaría y las Secretarías de Gobernación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública, y Reforma Agraria, mismas que, en relación a los inmuebles federales de su competencia, ejercerán las facultades que esta Ley y las demás leyes les confieran. Las dependencias que tengan destinados a su servicio inmuebles federales no se considerarán como dependencias administradoras de inmuebles;

III. Entidades: las entidades paraestatales que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

IV. Federación: el orden de gobierno que en los términos de esta Ley ejerce sus facultades en materia de bienes nacionales, a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial;

V. Instituciones públicas: los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados; las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, del Gobierno del Distrito Federal, estatales y municipales; la Procuraduría General de la República; las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de los Estados;

VI. Instituciones destinatarias: las instituciones' públicas que tienen destinados a su servicio inmuebles federales;

VII. Inmueble federal: el terreno con o sin construcciones de la Federación, así como aquéllos en que ejerza la posesión, control o administración a título de dueño. No se considerarán inmuebles federales aquellos terrenos o construcciones propiedad de terceros que por virtud de algún acto jurídico posea, controle o administre la Federación;

VID. Patrimonio inmobiliario federal y paraestatal: el conjunto de inmuebles federales y aquellos propiedad de las entidades, y

IX. Secretaría: a la Secretaría de la Función Pública.

Artículo 3. Son bienes nacionales:

1. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
11. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
111. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Artículo 4. Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en . aquello que no se oponga a éstos.

Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada Ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio

de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta Ley. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles.

Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta Ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Artículo 5. A falta de disposición expresa en esta Ley o en las demás disposiciones que de ella deriven, se aplicarán, en lo conducente, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte; .

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;

VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

- VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- xv. Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII. Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
- XVIII. Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los

especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XIX. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

xx. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales"¹⁰⁶

Artículo 59. *Están destinados a un servicio público, los siguientes inmuebles federales:*

I. Los recintos permanentes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;

11. Los destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

111. Los destinados al servicio de las dependencias y entidades;

IV. Los destinados al servicio de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios o de sus respectivas entidades paraestatales;

V. Los destinados al servicio de la Procuraduría General de la República, de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y de las instituciones de carácter federal o local con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de las Constituciones de los Estados;

¹⁰⁶ Ley General de Bienes Nacionales Editorial Luciana Reformada 20 Mayo 2004

VI. Los que se adquieran mediante actos jurídicos en cuya formalización intervenga la Secretaría, en los términos de esta Ley, siempre y cuando en los mismos se determine la dependencia o entidad a la que se destinará el inmueble y el uso al que estará dedicado, y

VII. Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia, con excepción de aquéllos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano.

Artículo 60 Quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público los siguientes inmuebles:

I. Los inmuebles federales que de hecho se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas, y

II. Los inmuebles federales que mediante convenio se utilicen en actividades de organizaciones internacionales de las que México sea miembro.¹⁰⁷

Con fundamento en el Código Financiero del Distrito Federal, la Delegación Cuauhtémoc a través de la Unidad de Transferencia y Recolección Industrial con oficios citados en las páginas 133, 134 y 135 del Capítulo V remiten estimaciones por concepto del servicio de recolección de basura. (ver páginas citadas)

¹⁰⁷ Ley General de Bienes Nacionales Editorial Luciana Reformada 20 Mayo 2004

Estas cobros indebidos son fundados por el siguiente artículo:

Artículo 265. Por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos que generen los establecimientos mercantiles, empresas, fabricas, tianguis y mercados sobre ruedas, mercados públicos, centros de abasto, grandes concentraciones comerciales, industrias y similares, **ASÍ COMO LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERALES**, generadoras de residuos sólidos pagaran los derechos correspondientes conforme a las siguientes cuotas....¹⁰⁸

Primer Hipótesis normativa:

Actualizando el artículo 115 de la Constitución Federal en su Fracción IV, inciso a) y c), aplicable en el presente asunto:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

¹⁰⁸ Código Financiero del Distrito Federal

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. **Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios**, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades para estatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”¹⁰⁹

En razón del principio de supremacía, es necesario atender a lo prescrito por el artículo 115 Constitucional, pues el autor de este precepto de nuestra Carta Fundamental en forma clara expresó su voluntad de considerar exentos a los bienes de dominio público de la Federación, respecto de las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la base IV de dicho numeral, toda vez que la exención en comento, respecto tanto de los tributos inmobiliarios como por la prestación de los servicios públicos mencionados, obedece a la importancia que el constituyente atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de los bienes de dominio público de los diferentes niveles de gobierno; además de que dichos bienes son propiedad de la Nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen.

En estas condiciones, los supuestos tanto constitucionales como de la legislación federal citados se encuentran totalmente satisfechos en el caso que nos ocupa, pues el inmueble de que se trata fue adquirido por el Poder Judicial de la Federación y se encuentra destinado para el cumplimiento de las funciones del Instituto Federal de Defensoría Pública del Consejo de la Judicatura Federal.

¹⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Edi. Sista 2004

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis Jurisprudencial 22/97, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Guitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Genaro David Góngora Pimentel, visible en el tomo V, mayo de 1997, página 247 del Semanario Judicial de la Federación.

Que se refiere al pago de derechos por concepto de agua potable **siendo aplicable de igual forma, por analogía, para el pago de derechos por concepto del servicio de recolección y recepción de residuos sólidos**, puesto que ambas son contribuciones de las cuales queda exenta la Federación, y que a la letra dice:

"DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. El penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 Constitucional, al cual remite el texto vigente del artículo 122, inciso C, base primera, fracción V, inciso b), del mismo ordenamiento fundamental, se debe interpretar en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes del dominio público de la Federación y de los Estados, quedan comprendidos los organismos descentralizados como titulares de los inmuebles descritos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, por los servicios que preste el Municipio en materia de agua potable, toda vez que el autor del precepto constitucional, al autorizar la exención, claramente la hace extensiva no sólo a los atributos sobre la propiedad inmobiliaria, sino también a los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo, lo cual significa que se refirió a las contribuciones causadas por aquellos servicios que se presten en relación con los bienes de dominio público a favor de la Federación, Estados u organismos descentralizados, en razón de la

importancia que atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de tales bienes sometidos al régimen de protección de que se trata".

Asimismo, robustece todo lo anterior, la Tesis de jurisprudencia No. 1.3.A.19 A, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la página 352 del Tomo Tercero, abril de 1996, correspondiente a la Novena Época del Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro siguiente:

"BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. EXENCIÓN DEL PAGO DE CONTRIBUCIONES A LOS ORGANISMOS QUE LOS DETENTAN (ARTICULO 115, CONSTITUCIONAL FRACCIÓN IV, INCISO C).- El artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), dispone que sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos del pago de las contribuciones establecidas en ordenamientos fiscales, entendiéndose por contribución un concepto genérico que comprende impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por su parte, la Ley de Bienes Nacionales señala en su artículo 2º , fracción V, que son bienes de dominio publico los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley. El artículo 34, fracción IV, de la ley en cita, establece que están destinados al servicio público los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen o utilicen para las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos. En este orden de ideas, si el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado acreditó ser un organismo descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio en términos del artículo 4º de su ley, así como el hecho de que en el inmueble que dio origen al crédito por concepto de uso, suministro y aprovechamiento de agua se halla instalada una clínica, es indudable que dicho bien forma parte del dominio público y por ende, su detentador está exento del pago del derecho respectivo.

Ello es así, en primer lugar porque las relaciones jurídicas y obligaciones tributarias que se establecen entre el Estado, en tanto sujeto activo o acreedor, y las personas físicas o morales como sujetos pasivo obligados al pago de las contribuciones y, por ende, únicos entes que podrán ser eximidos del mismo; no así los bienes que no corresponden sino a uno de los elementos que configuran el hecho imponible (base). Y en segundo lugar, porque en ,sentido lato, los bienes del dominio público son propiedad de la Nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen".¹¹⁰

Ahora bien, con independencia de que el Código Financiero del Distrito Federal prevea o no una exención similar a la del 115 constitucional, debemos estar al principio de supremacía de la Constitución Federal, pues la exención en comento tiene su origen precisamente en ésta, y la demás legislación secundaria tanto federal como local debe estar a las prescripciones de aquella para ser considerada válida.

Atentos a lo expuesto, se advierte con evidencia la improcedencia del pago de derechos por concepto del servicio de recolección y recepción de residuos sólidos.

¹¹⁰ Semanario Judicial de la Federación Novena Época abril 1996

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

PRIMERA.- Realizar el pago correspondiente, tramitando enseguida juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, a efecto de obtener la declaración de invalidez de los cobros, y como consecuencia, la devolución de lo pagado indebidamente.

SEGUNDA.-No obstante la viabilidad jurídica de la medida descrita, la tramitación de un juicio de nulidad representaría una posible suspensión del servicio, además de que tal actividad tendría que llevarse a cabo mensualmente.

TERCERA.- Realizar los pagos mensuales, solicitando paralelamente al Procurador Fiscal del Distrito Federal la declaratoria general de exención, respecto de los derechos por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos, y una vez obtenida ésta, hacerlo del conocimiento de las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc, solicitando además la devolución de lo pagado indebidamente.

CUARTA.-Hacer del conocimiento de las autoridades de la Delegación Cuauhtémoc, que el cobro por el servicio es improcedente, fundado en el Artículo 115 Constitucional fracción IV, así mismo por las Tesis Jurisprudenciales citadas en paginas anteriores.

QUINTA.- La Jurisprudencia goza de los mismos atributos que la ley, "generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad", la Jurisprudencia debe ser considerada fuente formal, porque al igual que la ley cuenta con un proceso de creación.

SEXTA.- Reformar el artículo 265 que dice: "Por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos que generen los establecimientos mercantiles, empresas, fabricas, tianguis y mercados sobre ruedas, mercados públicos, centros de abasto, grandes concentraciones comerciales, industrias y similares, **ASÍ COMO LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERALES**, generadoras de residuos sólidos pagaran los derechos correspondientes conforme a las siguientes cuotas"...

SÉPTIMA.- Esta reforma sería para evitar controversias derivadas de la interpretación (inconstitucionalidad) de este precepto citado anteriormente, ya que no se puede comparar un mercado sobre ruedas, con un Organismo Descentralizado que tiene como único fin la prestación de un servicio público el cual es la defensa de las clases económicamente desprotegidas en forma gratuita.

OCTAVA.- Desde mi punto de vista la única reforma que necesita el artículo 265 sería la siguiente: "Por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos que generen los establecimientos mercantiles, empresas, fabricas, tianguis y mercados sobre ruedas, mercados públicos, centros de abasto, grandes concentraciones comerciales, industrias y similares, generadoras de residuos sólidos pagaran los derechos correspondientes conforme a las siguientes cuotas.."

NOVENA.- Derivado de la investigación, concluyo que no se tiene porque cobrar un servicio público como es la recolección de basura ya que es un servicio obligatorio.

DECIMA.- Los Titulares de los Órganos Político-Administrativos tienen la obligación de prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como la recolección de residuos sólidos (basura).

DECIMA PRIMERA.- El servicio publico desde su origen es creado para la satisfacción de la actividad que desarrollan las Entidades Federales, con el objeto de satisfacer su necesidad de forma, regular, continua y de forma gratuita.

DECIMA SEGUNDA.- Los organismos centralizados o descentralizados administrativamente, que cumplen con sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores La sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias para realizar los fines del Estado, es posible que más adelante, con una mayor educación administrativa de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que ha fracasado o se crearán nuevos moldes jurídicos para problemas cada vez más complejos.

DECIMA TERCERA.- Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

DECIMA CUARTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene una jerarquía superior a la de la Ley, en este caso del Código Financiero del Distrito Federal, esto apoyado por la Teoría de la Pirámide de Kelsen en donde la jerarquización que hace de las normas es fundamental, ya que de ella quedan subordinadas todas las demás.

DECIMA QUINTA.- Se llama Constitución la "ley primaria" por tener primicia sobre todas las demás leyes que son secundarias.

DECIMA SEXTA.- Entendamos la Inconstitucionalidad derivada de la interpretación que se le da a una norma secundaria, por tal motivo es distinto la Inconstitucionalidad a la Anticonstitucionalidad ya que esta última no necesita una interpretación sino que claramente es contrario a lo que la carta magna dice.

DECIMA SÉPTIMA.- La Jurisprudencia no tiene otra finalidad que la de actualizar el derecho a través de las nociones sistemáticas y orgánicas que nos enseña. Por esto la imprescindible función que juega en la ordenación de la comunidad humana, no puede entenderse sin un principio rector que científicamente nos lo proporciona la jurisprudencia, vista en este sentido.

DECIMA OCTAVA.- En México, la jurisprudencia judicial es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o por salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

DECIMA NOVENA.- La Administración Pública es una forma de actuar consciente sobre la sociedad y sobre sus subsistemas con el objetivo de alcanzar determinados resultados y para que esto se dé es necesario tener conocimientos de la sociedad, sus leyes y principios que gobiernan recordando siempre que la administración no está limitada a un sector ya que sus principios y reglas son igualmente extensibles a otros sectores (la salud pública, los servicios públicos y la educación).

VIGÉSIMA.- El papel de la administración pública, ha sufrido una serie de transformaciones a nivel mundial. Las principales causas han sido: el triunfo del neoliberalismo, la caída de los regímenes comunistas, la experiencia en los ajustes estructurales y el ascenso de los movimientos democráticos. Las cuatro vertientes, han transformado la concepción y funcionalidad de la administración pública.

VIGÉSIMA PRIMERA.- El estado es una organización que, con sus atribuciones y medios, procura el desarrollo de la sociedad; es desde luego un desarrollo inducido y orientado deseado y esperado. La suma de las prácticas estatales se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida, aunque también en resultados no eficaces. En uno y otro caso la administración pública es la que acierta o falla; sólo que si uno de los objetivos del estado es vivir bien, obviamente es necesario que la sociedad viva bien.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Las decisiones de estado que conciernen a la administración tienen que ser, además de oportunas, positivas y acertadas, debe poner mayor dedicación y transparencia tanto en los procesos de gobierno como en los procesos administrativos de sus instituciones.

VIGÉSIMA TERCERA.- La administración pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos. Para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias.

7. BIBLIOGRAFÍA:

- 1.- Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso**
14a edi. actualizada, Editorial Porrúa, México 1998.
- 2.- Arteaga Nava, Elisur. **Derecho Constitucional 2da edi. Editorial Oxford, México 1999.**
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano 15º edi. actualizada, Editorial Porrúa, México 2002.**
- 4.- Castrejon García, Gabino Eduardo. **Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Cárdenas, México 2000.**
- 5.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. **Compendio de Derecho Administrativo 1er curso 2 edi. Editorial Porrúa, México 1997**
- 6.- Faya Viesca, Jacinto. **Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, México 1996.**
- 7.-Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo. Editorial Mc. Graw-Hill, México 1998.**
- 8.- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo 40º edi. actualizada. Editorial Porrúa, México 2000.**
- 9.- Galindo Camacho, Miguel. **Teoría del Estado 4 edi. Editorial Porrúa, México 2001.**

- 10.- Gordillo, Agustín A. **Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Macchi. Buenos Aires 1998.**
- 11.- Martínez Morales, Rafael. **Derecho Administrativo 1er y 2do curso. Editorial Oxford, México 2000.**
- 12.- Martínez Morales, Rafael. **Derecho Administrativo 3er y 4 curso. Editorial Oxford, México 2000.**
- 13.- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. **Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2000.**
- 14.- Sergio Valls Hernández y Carlos Matute González. **Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 2003.**
- 15.- Serra Rojas, Andrés. **Teoría del Estado. Editorial Porrúa, México 2000.**
- 16.- Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo 24ª edi. corr. aum. Editorial Porrúa, México 2003.**
- 17.- Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional 33ª edi. Editorial Porrúa, México 2000..**
- 18.- Vanossi, Jorge Reinaldo. **Estudios de la Teoría Constitucional. UNAM, México 2002.**

Leyes Consultadas

Constitución General de la República

Código Fiscal de la Federación

Código Financiero del Distrito Federal

Ley General de Bienes Nacionales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Ley del Procedimiento Administrativo

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal

Bases de Datos

CD Compila VII Compilación de Leyes Federales

CD IUS 2002. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencias)