

Derecho administrativo del estado de San Luis Potosí

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO
DE SAN LUIS POTOSÍ

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 946

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Ricardo Hernández Montes de Oca
Cuidado de la edición y formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO
ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO
DE SAN LUIS POTOSÍ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2021

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 8 de diciembre de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN en trámite

CONTENIDO

Presentación	XI
Juan Ramiro ROBLEDO RUIZ	
Introducción	1

CAPÍTULO PRIMERO EL FENÓMENO ESTATAL

I. Denominación del ente estatal	7
II. Elementos del Estado	8
III. Definición de Estado	11
IV. La persona	12
V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado	16
VI. El estado de San Luis Potosí	18

CAPÍTULO SEGUNDO LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

I. Los fines del Estado	27
II. Teoría jurídica de la función pública	27
III. Teoría del órgano	29
IV. Teoría de la división de poderes	31

CAPÍTULO TERCERO
EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Surgimiento del derecho administrativo.	43
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo	44
III. La ciencia del derecho administrativo en México	45
IV. Los valores del derecho administrativo.	46
V. Criterios para definir al derecho administrativo.	52
VI. La definición del derecho administrativo	54
VII. La ciencia del derecho administrativo	54
VIII. Caracteres del derecho administrativo	55
IX. Autonomía del derecho administrativo	55
X. Sujeción del Estado al derecho.	57
XI. Relaciones del derecho administrativo.	57
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo	62
XIII. Las fuentes del derecho administrativo	63
XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo.	76
XV. La división del derecho	77

CAPÍTULO CUARTO
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Concepto de administración.	79
II. Clasificación de la administración	80
III. Ciencia de la administración	81
IV. Concepto de administración pública	81
V. Formas de organización administrativa	84
VI. La Administración pública del estado de San Luis Potosí	101

CAPÍTULO QUINTO
ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. El acto administrativo.	137
II. El procedimiento administrativo	156

CAPÍTULO SEXTO
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Convenio, contrato y cuasi contrato.	163
II. División de los contratos.	164
III. Los contratos de la administración pública	165
IV. Concepto de contrato administrativo.	171
V. Principios rectores del contrato administrativo	172
VI. Elementos del contrato administrativo.	176
VII. Clasificación de los contratos administrativos	182
VIII. Los contratos administrativos en el estado de San Luis Potosí	183

CAPÍTULO SÉPTIMO
SERVICIOS PÚBLICOS

I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio	189
II. Caracteres esenciales del servicio público	194
III. Elementos indispensables del servicio público	195
IV. Definición del servicio público	197
V. Formas de gestión del servicio público	198
VI. División del servicio público.	203
VII. Clasificación del servicio público	204
VIII. La huelga en el servicio público	209
IX. La requisa del servicio público	210

X. La concesión del servicio público	211
XI. La tarifa del servicio público.	213
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público	214

CAPÍTULO OCTAVO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

I. Concepto de patrimonio.	215
II. La Ley General de Bienes Nacionales	216
III. La Ley de Bienes del Estado y Municipios de San Luis Potosí.	221
IV. Teorías acerca del patrimonio	222
V. Los bienes del estado y de los municipios de San Luis Potosí.	224
VI. El patrimonio cultural	227
VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en San Luis Potosí	228

CAPÍTULO NOVENO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

I. La administración centralizada del municipio de San Luis Potosí	240
II. La administración desconcentrada en el municipio de San Luis Potosí	244
III. La administración descentralizada en el municipio de San Luis Potosí	246

CAPÍTULO DÉCIMO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

I. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.	249
II. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional.	251

III. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional	251
IV. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional	252
V. Los servicios públicos municipales en la Constitución potosina	254
VI. Los servicios públicos en la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí	255
VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de San Luis Potosí	257
VIII. Municipalización de los servicios públicos	257
IX. Los inobjetable servicios públicos municipales de San Luis Potosí	257
X. Actividades municipales arbitrariamente consideradas servi- cios públicos	261

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

EL CONTROL Y VIGILANCIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El control externo de la administración pública en San Luis Potosí	269
II. El control interno de la administración pública	280

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA POTOSINA

I. La teoría de la separación de poderes	284
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judi- ciales	285
III. Evolución del Consejo de Estado francés	287
IV. Surgimiento y evolución de la justicia contenciosa administra- tiva en México	289
V. El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Po- tosí	294

VI. Perspectiva actual del contencioso administrativo	297
---	-----

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO
EL EMPLEO PÚBLICO

I. La burocracia	300
II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público.	306
III. El empleo público en el orden jurídico potosino	312
IV. Estabilidad del personal de confianza en el empleo público . .	313

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO
Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. La sujeción del Estado al derecho	317
II. Estado de derecho y responsabilidad	322
III. La responsabilidad pública.	325
IV. La responsabilidad patrimonial del estado de San Luis Potosí.	333
Epílogo	339
Bibliografía	341

PRESENTACIÓN

El lugar del doctor Jorge Fernández Ruiz en el derecho administrativo mexicano está fuera de cualquier consideración. Hoy se publica esta magnífica obra, que guarda en el fruto de su experiencia la sabiduría acumulada del decanato que ostenta en el derecho público de nuestro país.

Esta obra, como el mismo autor relata en la introducción al describir sus alcances y contenido, y que luego explica con profundidad y claridad, realmente es un compendio y un tratado de derecho administrativo mexicano, a la vez. El gran esfuerzo que parte de la institución universitaria nacional a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas, empieza a fructificar con el estudio y la teorización de los elementos del derecho administrativo en la legislación vigente de cada entidad en la república.

A nivel latinoamericano tal objetivo rinde también tributo en diferentes países, pero particularmente en México el estudio singular de las normas de cada entidad permitirá compendiar una obra, que por una parte actualice el derecho administrativo, llamémoslo regional, y por la otra sistematice la materia para su mejor comprensión y conocimiento.

El libro contiene los temas sustantivos del derecho público e incluye conceptos generales sobre el Estado; sus funciones, entendidas como la forma de realizar la actividad estatal; el concepto tradicional y actual del derecho administrativo; la organización de la administración pública como la plataforma de la gestión del Poder Ejecutivo; el acto administrativo en su concepto teórico y su definición positiva local; los contratos administrativos y su análisis particular sobre los que son nominados en la ley; los servicios públicos del ámbito estatal, cuyo alcance y límites no acaban de definirse en la teoría jurídica; el patrimonio del Estado, como tema indispensable para ordenar el destino de los bienes públicos; la administración referida a lo municipal; el estudio sobre los servicios públicos más elementales y necesarios, que son precisamente los municipales; el control y vigilancia interna y externa de la administración pública; la jurisdicción administrativa en San Luis Potosí y la referencia histórica del tema desde el Consejo de Estado francés, cuya tesis original, si bien arraigada en la legislación latinoamericana,

americana, parece ceder terreno ante la preponderancia del Poder Judicial, que se asoma cada vez más al espejo de la justicia anglosajona; el empleo público, como asunto del derecho burocrático local; y finalmente la responsabilidad estatal y de los servidores públicos por su eventual actuación irregular en la administración pública.

Por demás completa la obra, viene a llenar un hueco que inexplicablemente los académicos y estudiosos administrativistas potosinos no hemos tratado. Esta última razón acredita el singular valor académico, jurídico y práctico que tiene el presente documento, que será la mejor y más útil herramienta de estudio y de trabajo para la docencia, la investigación universitaria, el ejercicio profesional, la impartición de justicia administrativa y para los legisladores en San Luis Potosí.

El contexto de esta obra es el de una suma desordenada y asistemática de normas donde 33 regímenes jurídicos establecen procedimientos, términos, textos y figuras distintas, aunque esencialmente iguales, que coexisten en la República mexicana intentando sin concierto que haya aproximación en el contenido y la conceptualización; todo ello, producto del ejercicio de la autonomía de las entidades que hacen su labor buscando regular las necesidades de cada lugar.

Al respecto hay otro añadido, pues existen cerca de los 2500 municipios que hoy en el país constituyen un área que no tiene reconocimiento ni estudio, salvo el de las ciudades principales, pero que de forma cotidiana expiden y modifican reglamentos, acuerdos generales, circulares, bandos, ordenanzas y una serie de ordenamientos con denominaciones arbitrarias que legislan administrativamente, sobre las variadas tareas de la actividad municipal.

Para enfatizar este último comentario, hay que decir que no existe en el país ninguna institución de archivo, de investigación, de estudio, que ni el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni las universidades más organizadas y capacitadas, tienen una simple compilación, ya no un registro ni listado siquiera, de todas las normas vigentes que existen en el país.

Frente a todo esto y las dificultades que se generan en el campo de lo académico y lo teórico, desde luego en el ámbito del actuar práctico de las administraciones locales y municipales, un tratado como el del doctor Fernández Ruiz se asoma por terrenos donde aparece la discusión mayor sobre el federalismo y su razón de ser para la vida nacional.

Esta institución, que deviene en una forma de organización estatal, que debiera distribuir competencias y reglas para ubicar la participación

de cada región dentro del Estado nacional, ha sido un paradigma histórico consagrado en nuestra Constitución, en la legislación y en los libros de texto de todos los autores mexicanos; pero como puede advertir cualquier jurista interesado en las cosas públicas, en los hechos la esencia del federalismo se ha ido diluyendo paulatinamente mediante la toma de competencias legales, fiscales, presupuestales y de gestión de los estados y los municipios en favor del gobierno llamado federal, que en realidad se instituye y funciona como un poder central. En este mundo aparece el derecho administrativo como la disciplina cuyo contenido aporta toda la materia para el análisis y la discusión de este crucial tema, que debe partir desde la sede de los poderes locales, los que declarativamente se denominan entidades federadas.

Si fuera dable anotar una premisa primera es que el federalismo puede ser un buen esquema de vida política, económica y social para los países que lo adoptan. Luego, que en México ese esquema adolece de equidad en su conformación y evolución. Y que, como conclusión, requiere revisarse para adecuarlo a las necesidades y circunstancias de la enorme nación que hoy somos.

Para enfocar esta cuestión toral debe comenzar por decirse que el problema parte de hace muchas décadas, con las innumerables modificaciones al artículo 73 de la Constitución de la República, con los instrumentos de la concurrencia en las competencias y la coordinación de atribuciones que se utilizan para expedir la legislación nacional, traducida en leyes federales y generales, y todo lo que esto significa; que ello pone en el escenario de la discusión la conveniencia y pertinencia de los actuales esquemas constitucionales y legales para ordenar la vida de las instituciones públicas en México.

Todo lo anterior cobra importancia en la idea expuesta, porque el estudio sobre el derecho administrativo de las parcialidades regionales, como es esta obra del doctor Fernández Ruiz, que al exponer las capacidades legislativas exiguas y residuales de entidades y municipios, se descubren las enormes carencias de recursos y medios jurídicos para hacer frente a su cometido, como gobiernos domésticos que son los que reciben la mayor demanda de servicios y atención porque ahí es donde habita la mayor parte de la población mexicana; en este panorama se encuentra el mejor observatorio de la realidad del federalismo mexicano que ha de servir para poner los conceptos en su lugar y crear parámetros para la reflexión.

El derecho administrativo es como el derecho reglamentario de la Constitución y utilizando una especie de metáfora, es como un cedazo que sirve para cribar la ideas y su confrontación teórica sobre el tema del federalismo y el derecho público mexicano, a fin de ponerlas ante los órganos constitu-

cionales que pueden abocarse sobre ellos a tratar de resolver en los próximos tiempos tal paradoja histórica y constitucional. Tal ejercicio puede ayudar a conseguir un mejor Estado de derecho en México y abonar a la salud de una república que se jacta de federalista.

El doctor Fernández contribuye como nadie en estos tiempos a proporcionarnos herramientas para analizar esta principal cuestión como merece esta nación de la América mexicana que, con aspiración republicana y avizorando una Constitución propia concebida en Chilpancingo, plasmada desde Zitácuaro y después en Apatzingán, frente al testimonio que arrojó el intento de Cádiz, terminó copiando el esquema de los ingleses americanos. Es momento de revisar esta gran institución constitucional y adecuarla a los requerimientos actuales de nuestro país.

El derecho administrativo como la disciplina más amplia del orden jurídico puede aportar mucho.

El doctor Fernández Ruiz hace lo suyo con imparcial dedicación y acuciosa labor académica.

Juan Ramiro ROBLEDO RUIZ
Profesor de Derecho Administrativo
San Luis Potosí, julio de 2021

INTRODUCCIÓN

En las tinieblas de la prehistoria, hace dos millones y medio de años, se puede advertir durante el periodo paleolítico el deambular del ser humano agrupado en hordas, que lo caracteriza como nómada cuyo campamento un día está en un sitio y al siguiente se traslada a otro en busca de un clima más amable, y condiciones más propicias para proveer a su alimentación mediante la recolección de frutos y la caza para su alimentación, circunstancia que impide el surgimiento del Estado.¹

Millones de años después, con el advenimiento de la agricultura y de la ganadería, la horda abandonó la vida nómada para formar grupos sedentarios, lo que dio lugar al surgimiento del Estado.²

El fenómeno estatal se organiza de diferentes maneras, lo que redundo en la forma simple y las formas complejas, una y otras pueden optar por formas de gobierno monárquico o republicano; al inicio de su independencia en 1821, México adoptó la forma simple de Estado y la monárquica de gobierno, pero en 1824 el Estado mexicano adoptó la forma federal, con gobierno republicano que, salvo el paréntesis de casi dos décadas de vigencia de la Constitución centralista de 1836, se mantiene en la actualidad; circunstancia traducida en un sistema político complejo integrado por treinta y un Estados “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y por la Ciudad de México; unos y otro, al igual que el Estado mexicano tienen su propio gobierno; todos tienen su particular y peculiar derecho administrativo; en suma: treinta y tres versiones normativas de la misma rama jurídica, similares en múltiples aspectos por seguir el modelo establecido en el derecho administrativo mexicano federal, pero cada una con ciertas características que, para bien o para mal, las distinguen de las demás.

Empero, el estudio, la investigación y la bibliografía del derecho administrativo local en las treinta y dos entidades federativas de México es muy

¹ Cfr. Hours, Francis, *Les civilisations du paleolithique*, París, Presses Universitaires de France, 1982, p. 18.

² Cfr. Milán Quiñones de León, Soledad, “El origen del estado en el Egeo: el ejemplo de Malia en el minoico medio”, *Cuadernos de Prehistoria y Arqueología*, núm. 33, 2007, p. 54.

exigua, problema que se agudiza porque se soslaya y, en consecuencia, no se busca su resolución, tal circunstancia da lugar a la hipótesis de que la carencia de bibliografía jurídica local propia se traduce en deficiente regulación jurídica de la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública de la entidad y de sus municipios, y de sus relaciones con los particulares.

La publicación de este libro pretende contribuir a perfeccionar la normativa jurídica administrativa, al analizar, con sentido crítico y argumentos jurídicos, los principales aspectos de la normativa jurídica en materia administrativa de San Luis Potosí, a la luz de las teorías —incluso contrarias a las que yo sostengo— de más de un centenar de autores que figuran en la bibliografía empleada, así como de la jurisprudencia mexicana y extranjera, sin faltar la comparación con la legislación de otras entidades federativas y de otros países.

La producción bibliográfica mexicana relativa al derecho administrativo se inicia en 1852 con la publicación del libro de Teodosio Lares *Lecciones de derecho administrativo*, apenas tres décadas después de editarse en París el primer libro sobre la disciplina, de la autoría de Antoine Macarel; Lares es, pues, el precursor del derecho administrativo en México.

Pese a la importancia de esta disciplina, la investigación del derecho administrativo despertó poco interés entre el grueso de juristas mexicanos durante los siglos XIX y XX, razón por la cual el doctor Diego Valadés, entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México resolvió impulsar y promover su estudio e investigación, para lo cual dio su apoyo para la creación de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, constituida la primera en la ciudad de México en el año 2000 y la segunda en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en el año 2005.

Además, el doctor Valadés determinó la celebración de congresos y seminarios sobre dicha rama jurídica, realizando importantes esfuerzos para acrecentar no sólo el acervo de esta materia en la Biblioteca “Jorge Carpi- zo” del propio Instituto, sino la bibliografía en idioma español de derecho administrativo; labor editorial desarrollada conjuntamente con la Editorial Porrúa, en la que destaca la publicación del *Tratado de derecho administrativo* del profesor argentino Agustín Gordillo y el *Curso de Derecho Administrativo* del profesor brasileño Celso Antonio Bandeira de Mello, así como la Colección Internacional de Derecho Administrativo, de la que ya se han publicado los seis primeros volúmenes: *Derecho administrativo francés*, *Derecho administrativo*

colombiano, *Derecho administrativo guatemalteco*, *Derecho administrativo español*, *Derecho administrativo uruguayo* y *Derecho administrativo argentino*, de la autoría —y en algunos casos, coordinación— de los profesores André Maurin, Libardo Rodríguez Rodríguez, Hugo Haroldo Calderón Morales, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Carlos Delpiazco y Julio Rodolfo Comadira, respectivamente; el último de ellos fallecido antes de que se terminara la publicación de su libro *Derecho administrativo argentino* —lo cual es una pérdida irreparable para la ciencia jurídica—, una parte del cual es de la autoría del profesor Héctor Jorge Escola.

Asimismo, se han publicado los volúmenes correspondientes al *Derecho administrativo alemán*, de Hartmut Maurer; *Derecho administrativo venezolano*, de José Araujo Juárez; *Derecho administrativo italiano*, de Giuseppe Franco Ferrari; *Derecho administrativo costarricense*, de Enrique Rojas Franco.

Además, ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha resuelto publicar la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, que estará integrada por un volumen correspondiente a cada uno de los estados de la República y la Ciudad de México.

El presente volumen lo he dividido en catorce capítulos, el primero de los cuales se ocupa —desde la perspectiva teórica— de ese fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio al que hoy en día llamamos “Estado”; en primer término en lo general, de su denominación, sus elementos, finalidad, definición y personalidad jurídica; y luego en particular, del estado de San Luis Potosí, de sus aspectos relevantes geográficos e históricos, división territorial, población, personalidad jurídica y estructura política.

En el capítulo segundo analizo los fines y la actividad del Estado, con el ánimo de distinguir en esta última sus diversas modalidades: función pública, servicio público, obra pública, actividad socioeconómica residual de interés público y actividad socioeconómica residual simple, previa exposición de las teorías de la función pública, del órgano y de la división de poderes.

El capítulo tercero lo dedico a los aspectos generales del derecho administrativo: su aparición, división, definición, caracteres y autonomía; a estudiar la sujeción del Estado al derecho, las relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas y no jurídicas, a sus ramas que han cobrado autonomía, a sus fuentes y a su codificación.

El tema del capítulo cuarto es la administración pública, primero desde la perspectiva teórica: su concepto, su diferencia con la administración privada, sus formas de organización, en especial la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, para luego pasar al es-

tudio concreto de la administración pública del estado de San Luis Potosí, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

El acto y el procedimiento administrativos son temas torales del derecho administrativo, por cuya razón los estudio en el capítulo quinto de esta obra; en este apartado me refiero a la clasificación del acto administrativo en general, y también al acto administrativo en sentido restringido; también tratamos de definir al acto administrativo, explicar sus caracteres, elementos y requisitos, así como las causas de su extinción. De igual manera, examino a la luz de la teoría el procedimiento administrativo, en particular el del estado de San Luis Potosí, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

Trata el capítulo sexto de los contratos de la administración pública, del concepto de contrato administrativo, de los criterios para definirlo, de sus principios rectores, de sus elementos y clasificación, y en particular, de los contratos administrativos nominados en la legislación potosina.

Otro tema fundamental del derecho administrativo es el relativo al servicio público, sobre el cual versa el capítulo séptimo de este libro; en éste, se abordan los criterios empleados en la doctrina para determinar el carácter público de un servicio dado, los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos, su definición y sus formas de gestión, así como las alternativas para enfrentar la huelga en el servicio y recurrir a la requisa del mismo. Termina el capítulo con el análisis doctrinal de la concesión, de la tarifa y de la situación jurídica del usuario del servicio público.

Se destina el capítulo octavo al análisis del patrimonio del Estado, a partir del concepto de patrimonio y a través de la evolución de la Ley General de Bienes Nacionales, desde su primera versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1942; asimismo, se explican las teorías acerca del patrimonio del Estado y se concluye con el estudio jurídico específico de los bienes del estado de San Luis Potosí y de sus municipios.

En razón de la relevancia de la administración pública municipal, se dedica a su estudio todo el capítulo noveno; se hace especial referencia al municipio de San Luis Potosí, capital del Estado del mismo nombre, a su administración centralizada, a la desconcentrada y a la paramunicipal.

En el capítulo décimo, se aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de la reforma al artículo 115 constitucional; se analizan asimismo, las discordancias y coincidencias de la Constitución Política local y de la Ley Orgánica del Municipio de San Luis Potosí, para luego examinar los inobjetable servicios públicos considerados en la normativa particular potosina: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado

público, limpia y recolección de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro. El capítulo termina con el estudio de las actividades municipales arbitrariamente consideradas como servicios públicos por el orden jurídico vigente, como son: la función pública de seguridad pública y tránsito, y las obras públicas municipales de calles, parques y jardines y su equipamiento.

El capítulo décimo primero se refiere a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos; así, de los externos se explican los mecanismos de control empleados por los órganos jurisdiccionales: controversia constitucional, amparo administrativo y contencioso administrativo; también se examina la forma como ejercen control de la administración pública el Congreso del estado, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman* local. En cuanto al control interno de la administración pública potosina se estudia, tanto el ejercido por medio del recurso administrativo como el practicado por la Contraloría General del Estado y por la Contraloría Interna de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal.

El capítulo décimo segundo se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de San Luis Potosí, para lo cual previamente se hace una reflexión acerca de las ideas, teorías y circunstancias que dieron origen en Francia a la instauración y desarrollo de la jurisdicción administrativa: la teoría de la separación de poderes, la desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales, la instauración y la evolución del Consejo de Estado francés, para luego hacer un análisis de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de San Luis Potosí y su inminente transformación en Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí, y terminar el capítulo con una reflexión prospectiva acerca de los principales retos y desafíos de la justicia administrativa.

Se destina el capítulo décimo tercero al empleo público por cuya razón analiza el fenómeno burocrático y, desde luego, examina la naturaleza jurídica de la relación surgida entre el Estado y sus servidores públicos, a la luz de las diversas teorías postuladas sobre el tema en la doctrina, estudiando también la situación de los diversos tipos de servidores públicos en el ámbito local de San Luis Potosí.

Por último, el capítulo décimo cuarto de este libro trata de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, para lo cual se examinan las teorías que postulan la sujeción del ente estatal, y en particular de la administración pública al derecho: la teoría del fisco, el *rule of law* y el régimen de derecho administrativo; inmediatamente después, se continúa con el es-

tudio de la relación del Estado de derecho con la responsabilidad, el análisis de los distintos aspectos de la responsabilidad pública, tanto de la patrimonial del Estado como de la responsabilidad política, penal, civil y administrativa de los servidores públicos.

En este capítulo se observa también cómo evoluciona la responsabilidad del Estado mexicano; evolución que culmina con la reforma realizada el año de 2002 al título cuarto constitucional, que adicionó un párrafo a su artículo 113 para establecer la responsabilidad objetiva y directa del ente estatal por los daños que su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, y en el único artículo transitorio del decreto respectivo, que impone a los estados y a los municipios de la República la obligación de modificar su normativa jurídica particular a fin de proveer a su debido cumplimiento, así como incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a la referida responsabilidad.

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO ESTATAL

En una primera aproximación a la noción del derecho administrativo, diremos que dentro de su objeto figura regular la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, razón por la cual, para la cabal comprensión de dicha rama jurídica necesitamos descifrar a esa parte de la estructura de los órganos depositarios de las funciones del poder estatal, lo que a su vez pone de manifiesto la necesidad de conocer al Estado.

I. DENOMINACIÓN DEL ENTE ESTATAL

Durante la larga etapa nómada de la humanidad no existió el Estado, porque éste es un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de Estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y Mesopotamia, acerca de cuyo origen se han elaborado numerosas teorías. En la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg* —de evidente connotación territorial— junto con las de *reich*, reino o imperio —de claro sentido de poder— para hacer referencia al fenómeno estatal del Medioevo; ya en el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplo. *Stato*, pues, se podía interpretar como el sistema de las funciones públicas y de los órganos depositarios de las mismas, que actúan en un territorio determinado.

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

Siendo el Estado un ente complejo, compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del mismo señala dos elementos tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

1. *El pueblo*

Resulta inimaginable un ente estatal sin un sustrato poblacional con entidad, es decir, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; Estados hay, en la comunidad internacional, con menos de cien mil habitantes; mas ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen su elemento poblacional, pues se trata de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento humano de todo Estado, además de contar con tales atributos se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico.

2. *El territorio*

Se trata de otro elemento tangible y esencial del Estado, pues sin el territorio, un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común, en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación, mas sin territorio propio y exclusivo no podrá constituirse el ente estatal. El territorio, como dijera Hans Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

Como elemento esencial, el concepto de territorio es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite al Estado, por ejemplo, proteger de acuerdo con su propia normativa los derechos humanos dentro de su ámbito espacial.

3. *El gobierno*

Sin duda, un elemento ostensible y esencial del Estado es el gobierno, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades estatales. Algunos autores, como el profesor argentino Patricio Colombo Murúa, prefieren referirse al poder en lugar del gobierno, como elemento esencial del Estado.³

Como quiera que sea, gobierno o poder como elemento esencial estatal, se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él; por ello su potestad de mando es omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: “Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno”.⁴

4. *El orden jurídico*

Sin duda, el pueblo, el territorio y el gobierno son elementos esenciales del Estado, mas no son los únicos; por ello, como dice Ekkehart Stein: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.⁵

Empero el pueblo, el territorio y el gobierno, no pueden por sí solos o en conjunto integrar al Estado, pues hace falta otro elemento que es el derecho, sin el cual aquél no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente; en efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, perdería su coercitividad sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción,

³ Colombo Murúa, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000, p. 390.

⁴ Sanguinetti, Horacio, *Curso de derecho político*, 4a. ed., Buenos Aires, Astrea, 2000, p. 401.

⁵ Stein, Ekkehart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973, p. 3.

lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas.

El Estado, por su parte, tampoco podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos que caracteriza al estado de naturaleza mencionado por los contractualistas, donde no existe más derecho que el del más fuerte.

Así pues, es indispensable regular la convivencia humana mediante un conjunto de normas jurídicas, léase: generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, es decir, de un orden jurídico en cuya cúspide figura la Constitución, para normar tanto la convivencia social como la organización y funcionamiento de los órganos depositarios de las funciones del poder estatal, las relaciones de éstos entre sí y con los gobernados. En opinión del tratadista Ulises Schmill Ordóñez "...existe un orden normativo, si en un conjunto de normas valen múltiples relaciones de fundamentación hasta desembocar en una última relación de fundamentación, uno de cuyos términos es la norma fundamental".⁶

5. *Finalidad*

En opinión de prestigiados autores, otro elemento esencial del Estado es su *telos*, su finalidad, que el doctor Héctor González Uribe hace consistir en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana,⁷ y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.⁸

En mi opinión existe un elemento teleológico en el Estado, empero, cabe aclarar que este elemento invisible e intangible es determinado no por el consenso general de la población, sino por el interés del sector o clase dominante de la misma. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia entre la población de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración que conforma el elemento teleológico estatal, consistente en la manifestación del diario querer ser, en la cotidiana aprobación de parte de sus miembros de que el Estado subsista,

⁶ Schmill Ordóñez, Ulises, "Orden jurídico", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I, p. 2699.

⁷ González Uribe, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 506 y 507.

⁸ Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado*, 2a. ed., México, Jus, 1955, p. 229.

toda vez que su existencia está incesantemente cuestionada y supeditada a que la aprueben con su conducta los ciudadanos y los órganos del propio ente estatal.⁹

La explicación integracionista del elemento teleológico es, a mi juicio, realista y parcialmente cierta, por cuanto hace consistir la causa final del fenómeno estatal en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus ciudadanos y de los órganos estatales en la supervivencia del Estado, lo que significa que el mismo existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del ente estatal, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a su creación o subsistencia.

III. DEFINICIÓN DE ESTADO

En una primera aproximación al concepto de Estado, diremos que es una organización humana con vigencia temporal y espacial, es decir, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un suceso universal omnicompreensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial del ente estatal. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser considerado estatal, bien porque se convirtió en el territorio de uno nuevo o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

Antes de definir al Estado, considero conveniente tener presentes las siguientes ideas:

⁹ Véase Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37 y 38.

- El Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa. Es común que la clase gobernante constituya una pequeña pero importante parte política —y en ocasiones también importante parte económica— de la población estatal.
- El Estado subsiste con, sin, y en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.
- Los objetivos, salvo el de procurar su supervivencia, son diferentes en los diversos Estados, así como entre sus distintas épocas.
- Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquéllos alcanzar el bien común.

Acorde a las ideas anteriores, entendemos al Estado como el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, una u otras de sus partes.

Con un sentido descriptivo, el profesor Héctor González Uribe definió al Estado como: “1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida por un poder supremo. 4. Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”.¹⁰

Obviamente, el cuarto elemento de la anterior definición descriptiva pertenece a la esfera del deber ser; desgraciadamente, en muchos casos no se presenta en la realidad.

IV. LA PERSONA

La voz española “persona” proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, con esta palabra se hacía referencia en la Roma antigua a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario, a efecto de dar resonancia y potencia a su voz;

¹⁰ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

más tarde, por un tropo del idioma, vino a ser no sólo la máscara o careta sino el actor enmascarado y, luego también, el papel que este último desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Con el correr del tiempo, la palabra “persona” fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó de la escena teatral y del foro jurídico a la vida cotidiana, para referirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la “persona” del acreedor, la “persona” del deudor o la “persona” del decenviro, para indicar como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

En la Roma antigua, así como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos también podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustinet*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales, provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

De esta suerte, en un proceso gradual evolutivo la expresión “persona” pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto, hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón en el lenguaje común se usan como sinónimos los vocablos persona y ser humano.

Actualmente, en el ámbito jurídico se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón el vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan y a las instituciones creadas por los mismos.

1. *Clasificación de las personas*

A la luz de la ciencia jurídica, podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica es, en cambio, un ente de creación artificial con capacidad para tener

un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como explicara Eduardo García Máynez:

La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.¹¹

La idea de persona moral surge con precisión en el concepto de “persona ficta”, desarrollado en la Edad Media durante la primera mitad del siglo XIII por el canonista Sinibaldo de Fieschi; posteriormente el papa Inocencio IV (1243-1254), para distinguir a la persona física, individuo con cuerpo y espíritu, de otro ente que también asumía derechos y obligaciones pero carente de alma y cuerpo, lo consideró “persona ficta”. A diferencia de la persona física, la ficta no podía quedar sujeta a excomunión ni interdicción: “*collegium in causa universitatis fingantur una persona*”.¹²

En el siglo XVIII, Hugo Grocio hizo notar que aun cuando un hombre no pueda tener sino un solo cuerpo natural, puede convertirse en cabeza de varios cuerpos morales o comunidades; idea recogida por su coetáneo Samuel Pufendorf para referirse a personas morales o compuestas, resultantes de la unión de varios individuos en torno de una sola idea y una voluntad común.¹³

La idea de la existencia de dos tipos de personas, las físicas y las morales, se impuso definitivamente desde el siglo XIX. En México, el artículo 25 del Código Civil Federal —ocupándose de cuestiones de derecho público que no le atañen—, desde su versión original de 1928 reconoció como personas morales a la Nación, a los estados y a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público; también considera como personas morales a las sociedades —civiles o mercantiles—, a los sindicatos de trabajadores, a las asociaciones profesionales y a las cooperativas, mutualistas y demás asociaciones que tengan fines lícitos. Como establece el artículo 26 del referido Código, las personas morales o jurídicas están facultadas

¹¹ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 279 y 280.

¹² Véase Maluquer de Motes, Carlos, “Persona jurídica”, *Nueva Enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

¹³ *Idem*.

para ejercer todos sus derechos a efecto de alcanzar sus fines, los cuales deben ser lícitos.

Destaca entre las diversas clasificaciones de las personas jurídicas o morales, la que las agrupa en públicas y privadas; al referirse a ella, el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, siguiendo al autor italiano Ugo Forti, señala:

La importancia práctica de esta clasificación es indiscutible. Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.¹⁴

Es frecuente en el derecho comparado catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado —en el federal con sus entidades federativas, y en el central con sus provincias y regiones autónomas—, con el municipio y con el órgano constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo autónomo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

2. *La personalidad jurídica*

Es equiparable la personalidad jurídica a la investidura configurada por el derecho positivo, equivalente a la antigua máscara, atribuible a cualquier corporación o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones; en opinión del profesor Jaime Orlando Santofimio:

La personalidad jurídica o moral, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos, circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas jurídicas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón

¹⁴ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. II, p. 109.

de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros.¹⁵

V. TEORÍAS ACERCA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Mucho se ha discutido acerca de la personalidad jurídica del Estado, ya sea para rechazarla o bien para fundamentarla y explicarla mediante diversas teorías, entre las que destacan aquellas que advierten una doble personalidad del mismo y la prevaleciente en la actualidad, que postula una única personalidad y voluntad.

1. *Teorías que niegan personalidad jurídica al Estado*

Los juristas franceses Henri Berthélemy y León Duguit, ambos de gran prestigio, figuran entre los detractores de la teoría de la personalidad jurídica del Estado; para el primero de ellos, el ente estatal no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros sino un representante de los mismos, colectivamente considerados. El segundo, no explica cómo el Estado sin ser persona puede representar a quienes sí lo son, ya sea para adquirir y ejercer derechos o bien para asumir y cumplir obligaciones.¹⁶

También Duguit negó que el Estado fuese una persona, argumentando que sólo el ser humano podía serlo en virtud de que se requiere conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el ente estatal que no es más que una abstracción, una ficción y las ficciones deben ser desterradas del ámbito de la ciencia, por lo que en su opinión la idea de la personalidad moral estatal resulta redundante, superflua y peligrosa, porque en la realidad el poder estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.¹⁷

Empero, el Estado es mucho más que una colección de personas ligadas entre sí por vínculos de mando y sujeción; por ello, las ideas negativas de Duguit respecto de la personalidad estatal han sido descartadas, porque

¹⁵ Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

¹⁶ Véase Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., Paris, Sirey, 1926, p. 33.

¹⁷ Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., Paris, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

son incapaces de explicar las razones por las que aquél asume derechos y obligaciones que, incluso, afectan a generaciones futuras.

2. *Teoría de la doble personalidad del Estado*

Inspirada en la teoría del fisco, en el siglo XIX surgió con fuerza la teoría de la doble personalidad del Estado, según la cual cuenta con dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; en cambio, la personalidad de derecho privado la utiliza cuando se despoja de su poder soberano para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, al situarse en un plano de igualdad con los gobernados y someterse a las normas del derecho privado.

La teoría de la doble personalidad perdió su crédito al embate de las reiteradas críticas que, en la segunda mitad del siglo XX, pusieron al descubierto su falta de sustento; entre otras muchas objeciones se ha hecho notar, por ejemplo, que la personalidad es indivisible, que dicha teoría no explica en qué momento se desdobra dicha personalidad en pública y privada y, que de aceptarse dos personalidades para el Estado, se tendría que admitir que como persona de derecho público no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiese en persona de derecho público cuando celebrase con aquél un contrato administrativo; lo que en ambos casos sería absurdo.

3. *Teoría de la personalidad única del Estado*

La teoría imperante en el siglo XXI sostiene la personalidad única del Estado, al que considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas, los tratados y contratos suscritos por el mismo, sobreviven a la generación en que se producen. Como apunta Rolando Tamayo y Salmorán: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica”.¹⁸

¹⁸ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Estado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

De conformidad con esta teoría, el Estado —como las demás personas jurídicas oficiales— puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público, sino personalidad única sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, porque como explicara el profesor Miguel Acosta Romero:

...esa personalidad es de Derecho Público y que es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena... cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden...¹⁹

Se discute si el ente estatal, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si ésta sólo atañe a la administración pública. A este respecto, Andrés Serra Rojas sostiene: “La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte”.²⁰

En mi opinión, la entidad a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otra que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite celebrar, tanto en el ámbito exterior con sus pares los tratados internacionales, asumiendo los respectivos derechos y obligaciones, como en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público, como los partidos políticos, los municipios o las entidades paraestatales.

De esta suerte, cuando cualquiera de los tres poderes públicos contrata con los particulares, por ejemplo la adquisición de bienes y servicios, en rigor es el Estado quien contrata a través de cualquiera de sus órganos, los cuales, hay que enfatizarlo, se benefician de la personalidad jurídica estatal, por carecer aquéllos de personalidad propia.

VI. EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

A la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país cuenta con treinta y dos entidades federativas, incluida la Ciudad

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 86.

²⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer Curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 78.

de México; entre las primeras, figura la entidad potosina que a continuación analizo.

1. *Geografía demografía y orografía*

El estado de San Luis Potosí tiene una superficie territorial de 60,546.79 kilómetros cuadrados que representan el 3.12% del territorio nacional y lo ubican en el lugar número 15 de las entidades de la República; colinda al noroeste, con Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; al este, con Veracruz; al sur, con Hidalgo, Querétaro y Guanajuato; y al oeste, con Zacatecas, Jalisco, y Aguascalientes; en su territorio vivían en el año de 2015, según el INEGI, 2,717,820 habitantes, equivalentes al 2.05% de la población nacional, que lo ubican en el lugar 19 de las entidades federativas.

Las principales elevaciones orográficas del estado de San Luis Potosí son el Cerro Grande, con una altitud de 3,180 metros y la Sierra de Catorce con 3,110 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

El valle del ahora estado de San Luis Potosí en el que se asienta su ciudad capital se llamaba, en la época precortesiana, Tangamanga Guitarrilla y estuvo habitado por tribus otomíes, guachichiles y chichimecas.

La conquista española de San Luis Potosí se produjo a fines del siglo XVI, después del malogrado intento de la expedición comandada por Alonso Pérez Pineda que fue derrotada por los indígenas, pereciendo el propio Pérez Pineda, acerca de lo cual Manuel Muro apunta:

Que sabiendo Cortés todos esos sucesos, envió una expedición compuesta de más de ochocientos soldados españoles entre alabarderos y tropa de Caballería, y tres mil tiaxcaltecas y mexicanos a las órdenes de Gonzalo de Sandoval, y que después de varios y continuos combates, forzando las gargantas de la sierra, llega Sandoval a Pánuco, aprehendió a los principales caciques y los hizo quernar vivos. Que este castigo terrible afianzó el dominio español en aquellas comarcas, y ya pudierori los españoles, aventureros é indios aliados, avanzar sin dificultad hasta el valle donde está hoy situada la ciudad de San Luis Potosi; que en él encontraron muchas habitaciones de los chichimecas y guachichiles que huyeron a su aproximación, aprovechándolas todas para alojarse aquellas numerosas fuerzas. Que esta fué la manera como se pobló

el valle sin saberse la fecha, primero por los indios citados, y después por los soldados españoles y tiaxcaltecas y por los aventureros que vinieron de Oriente.²¹

En San Luis Potosí el movimiento insurgente iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla en septiembre de 1810 fue secundado por los frailes juaninos Luis Herrera y Juan Villerías, el capitán de lanceros Joaquín Sevilla y Olmedo, y el licenciado Trelles, quienes el 10 de noviembre de 1810, con el apoyo de soldados y civiles que se le unieron iniciaron exitosamente la insurrección insurgente en San Luis Potosí.²²

Al final de la Guerra de Independencia, el 21 de marzo de 1821, los capitanes del ejército realista Manuel Tovar, Nicolás Acosta y José Márquez, al mando de ochenta y cinco soldados secundaron el Plan de Iguala, poniéndose a las órdenes de Agustín de Iturbide.²³

Una vez consumada la independencia, y de conformidad con el Decreto del 17 de noviembre de 1821, de Convocatoria a Cortes —constituyentes— publicado en esa fecha, la Provincia de San Luis Potosí eligió como diputados constituyentes a Pascual de Aranda, José Joaquín Gárate, Ramón Esteban Martínez de los Ríos, Juan de Dios Rodríguez, José Mariano Sánchez Mora (conde de Santa María de Guadalupe del Peñasco) y a Alejandro Serratón.²⁴

A la caída del primer Imperio Mexicano se instaló en la Ciudad de México un nuevo Congreso Constituyente en noviembre de 1823, al que concurrieron como diputados por San Luis Potosí el doctor Tomás Vargas y los licenciados José Guadalupe de los Reyes y Luis G. Gordo. ²⁵

La espuria Constitución de 1836 adoptó la forma unitaria de Estado, por cuya razón se suprimieron los estados de la República dividiéndose el territorio nacional en departamentos, según dispuso la sexta de sus leyes de la siguiente manera:

²¹ Véase Muro, Manuel, *Historia de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Imprenta, Litografía y Encuadernación, 1910, t. I, pp. 5 y 6.

²² *Ibidem*, pp. 78-81.

²³ *Ibidem*, pp. 272 y 273.

²⁴ Soberanes, Fernández, José Luis, “El primer Congreso Constituyente Mexicano”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 27, julio-diciembre de 2012, p. 327.

²⁵ Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1825*, México, Porrúa, 2005, p. 194.

LEY SEXTA.

SOBRE LA DIVISIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.

DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE SUS PUEBLOS.

Art. 1. La República se dividirá en Departamentos, conforme á la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos.

Art. 2. El primer Congreso constitucional, en los meses de Abril, Mayo y Junio del segundo año de sus sesiones, hará la division del Territorio en Departamentos por una ley, que será constitucional.

Art. 3. Las Juntas departamentales en el resto de ese año, harán la division de su respectivo Departamento en Distritos, y la de éstos en partidos. dando cuenta al Gobierno, y éste con su informe al Congreso para su aprobacion. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria.

La Ley sobre la División del Territorio Mexicano en Departamentos del 30 de diciembre de 1836 dividió al país en veinticuatro departamentos, uno de los cuales fue el de San Luis Potosí.

Una vez triunfante la Revolución de Ayutla se instaló en México el Congreso Constituyente previsto en el Plan de Ayutla el 17 de febrero de 1856, cuyas sesiones se iniciaron al día siguiente bajo la presidencia del diputado potosino José Ponciano Arriaga Leija, y casi un año después, el 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución que en el artículo 43 incluyó a San Luis Potosí entre los estados integrantes de la Federación, al disponer:

ART. 43. Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Al Congreso Constituyente de 1856-1857 concurrieron como diputados por San Luis Potosí: Tirso Vejo, Florencio Ávila, Ignacio Nieva, Tomás O. Parada, Juan B. Barragán, Francisco Villalobos, Luis. G. Segura y Pablo Téllez.²⁶

²⁶ Véase Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, t- I, pp. 83 y 84.

El 14 de septiembre de 1916, el primer jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza emitió la Convocatoria a elección de diputados a un Congreso Constituyente que tendría lugar en la Ciudad de Querétaro (las sesiones se celebraron en el Teatro Iturbide, ahora Teatro de la República); por San Luis Potosí fueron electos Filiberto Ayala, Rafael Cepeda, Enrique Córdoba Cantú, Rafael Curiel, Cosme Dávila, Rafael Martínez Mendoza, Arturo Méndez, Hilario Menéndez, Rafael Nieto, Julián Ramírez y Martínez, Samuel de los Santos, Gregorio A. Tello y Dionisio Zavala.²⁷

El 5 de octubre de 1917 el Congreso de San Luis Potosí, presidido por el diputado José Rojas aprobó la Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, los otros diputados de ese Congreso fueron: Horacio Uzeta, Flavio B. Ayala, Rodolfo S. Segura, Pablo A. Sánchez, Juan I. Durán, Simón Puente, Antonio Vives, Benjamín N. González. Rafael Castillo Vega, Jacinto Maldonado, Heriberto Menéndez, Nicolás Sánchez Salazar y Alberto Lapayre.

El 8 de octubre de 1917 fue promulgada la Constitución Particular del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí por el general Juan Barragán Rodríguez, a la sazón gobernador del Estado; a continuación se presenta la relación, en orden cronológico de quienes han sido sus gobernadores a partir de entonces.

Juan Barragán Rodríguez (1917-1919)
Severino Martínez Gómez (1919-1920)
Rafael Nieto Compeán (1920-1923)
Aurelio Manrique de Lara (1923-1927)
Saturnino Cedillo Martínez (1927-1931)
Ildefonso Turrubiartes (1931-1935)
Mateo Hernández Netro (1935-1938)
Genovevo Rivas Guillén (1938-1939)
Reynaldo Pérez Gallardo (1939-1942)
Ramón Jiménez Delgado (1942-1943)
Gonzalo N. Santos (1943-1949)
Ismael Salas Penieres (1949-1955)
Manuel Álvarez López (1955-1958)
Francisco Martínez de la Vega (1958-1961)
Manuel López Dávila (1961-1967)

²⁷ Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Biblioteca Constitucional INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. II, pp. 1233-1242.

Antonio Rocha Cordero (1967-1973)
Guillermo Fonseca Álvarez (1973-1979)
Carlos Jonguitud Barrios (1979-1985)
Florencio Salazar Martínez (1985-1987)
Leopoldino Ortiz Santos (1987-1991)
Fausto Zapata Loredó (1991)
Gonzalo Martínez Corbalá (1991-1992)
Teófilo Torres Corzo (1992-1993)
Horacio Sánchez Unzueta (1993-1997)
Fernando Silva Nieto (1997-2003)
Marcelo de los Santos (2003-2009)
Fernando Toranzo Fernández (2009-2015)
Juan Manuel Carreras López (2015-2021)
José Ricardo Gallardo Cardona (2021-2027)

3. *División territorial*

Según previenen el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 5o. y 114 de la Constitución potosina, la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados de la República es el municipio libre.

Con apoyo en lo anterior, el artículo 6o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, divide dicha entidad federativa en los cincuenta y ocho municipios siguientes: Ahualulco, Alaquines, Aquismón, Armadillo de los Infante, Axtla de Terrazas, Cárdenas, Catorce, Cedral, Cerritos, Cerro de San Pedro, Coxcatlán, Ciudad del Maíz, Ciudad Valles, Ciudad Fernández, Charcas, Ebano, El Naranjo, Guadalcázar, Huehuetlán, Lagunillas, Matchuala, Matlapa, Mexquitic de Carmona, Moctezuma, Rayón, Rioverde, Salinas, San Antonio, San Luis Potosí, San Martín Chalchicuautla, San Ciro de Acosta, San Nicolás Tolentino, San Vicente Tancuayalab, Santa Catarina, Santa María del Río, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez, Tamasopo, Tamazunchale, Tampacán, Tampamolón Corona, Tamuín, Tancanhuitz, Tanlajás, Tanquián de Escobedo, Tierra Nueva, Vanegas, Venado, Villa de Arista, Villa de Arriaga, Villa de Guadalupe, Villa de la Paz, Villa de Ramos, Villa de Reyes, Villa Hidalgo, Villa Juárez, Xilitla, y Zaragoza.

4. *Personalidad jurídica*

En su artículo 25 el Código Civil Federal reconoce como personas morales —también llamadas jurídicas— a la nación, a los estados de la República y a sus municipios.

En el mismo sentido, el artículo 20 del Código Civil para el Estado de San Luis Potosí previene que la nación, los estados y los municipios son personas morales, y con tal carácter tienen entidad jurídica.

En consecuencia, de conformidad con ambos artículos, el estado de San Luis Potosí y sus municipios son personas jurídicas, y por lo tanto tienen personalidad jurídica propia.

5. *Estructura política*

En los términos de su Constitución Política particular, el estado de San Luis Potosí se estructura con los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias: legislativa, ejecutiva y judicial que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; además, el orden jurídico potosino previene la existencia de instituciones autónomas, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, el Tribunal Electoral del Estado, la Fiscalía General del Estado, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

En los términos de la fracción I del artículo 17 de la Constitución Potosina, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es un organismo público, de participación ciudadana y de servicio gratuito; dotado de plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión.

La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción III del citado artículo 17 constitucional, es un organismo especializado, imparcial.

De conformidad con lo ordenado en el artículo 31 de la Constitución de San Luis Potosí, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana es un organismo de carácter permanente, autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento; con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, según dispone el artículo 32 de la Constitución Política de San Luis Potosí, es un órgano jurisdiccional de única instancia y especializado en materia electoral en el Estado; está dotado de autonomía técnica y de gestión, y de independencia en sus decisiones.

Por su parte, el artículo 122 Bis de la Constitución de San Luis Potosí dispone que el Ministerio Público se organice en una Fiscalía General del Estado, órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, presupuestal y de gestión.

En el estado de San Luis Potosí, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de su Constitución particular, la justicia administrativa se encomienda al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el cual tiene competencia para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales y municipales e intermunicipales y los particulares, está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y jurisdicción en todo el territorio estatal.

Previsto en la fracción II del artículo 53 y en la fracción XXXIII del artículo 57 de la Constitución potosina, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de San Luis Potosí, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, es un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía para dictar sus fallos, competente para conocer y resolver las controversias que se susciten entre las instituciones públicas estatales y municipales, con sus trabajadores, derivados de las relaciones de trabajo y, en su caso, de los conflictos colectivos.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

Definido el Estado en el capítulo anterior, procedo ahora a examinar sus fines y los medios para alcanzarlos.

I. LOS FINES DEL ESTADO

Entre un Estado y otro, e incluso al interior de cada uno de éstos, atendiendo a épocas específicas, los fines son variables y diferentes; en todo caso, tales fines los determina la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero, se pueden señalar como finalidades comunes de todo ente estatal, además de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, aquellas destinadas a alcanzar el bien común y preservar el orden público, así como garantizar las libertades y derechos de sus habitantes.

El *telos* o finalidad del Estado, se logra mediante la realización de diversas actividades, las cuales podríamos agrupar básicamente en las relativas al ejercicio de las funciones públicas, a la prestación de los servicios públicos, a la ejecución de las obras públicas y a la ejecución de las actividades socioeconómicas residuales, las cuales pueden ser de interés público o simples.

II. TEORÍA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A efecto de entender a cabalidad la función pública, se requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatal, que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sus-

tantivas; al respecto, estos últimos se caracterizan por no convertirse en compartimentos estancos, lo que les permite participar en el ejercicio de varias funciones y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

Podemos explicar al poder estatal o público, como la capacidad del Estado para imponer su voluntad, con, sin y aún contra la de sus destinatarios —toda la población estatal— para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza; elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que, como señala Andrés Serra Rojas “es un poder tal, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos”.²⁸

Establecida la noción del poder estatal deben identificarse sus funciones, conocidas como funciones públicas —las que por cierto son múltiples—, y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser diversos. Según Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.²⁹

Así pues, hablo de función pública para referirme a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde surge su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

Como bien hace notar Manuel María Díez, el término función pública debe reservarse para designar los modos originarios de manifestarse la so-

²⁸ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 116.

²⁹ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

beranía, esto es, la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.³⁰

Es dable entender por función estatal o pública, la atribuida al Estado —federación, estados y municipios— cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, en última instancia, una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En opinión de R. Carré de Malberg, las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.³¹

En el esquema federal, la función pública la ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: federación, entidades federativas, distrito federal y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

III. TEORÍA DEL ÓRGANO

Entre los diversos significados de la palabra órgano, figura el de cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio; es en este sentido que se usa el vocablo, para servir de punto de arranque a la teoría jurídica de la organización estatal y de la administración pública.

El Estado y sus entes auxiliares jurídicamente personificados, son entes abstractos que actúan invariablemente por medio de personas físicas, a quienes se identifica con distintas denominaciones: funcionarios, empleados o servidores públicos, entre otras, cuya relación con la organización estatal trata de explicar la doctrina jurídica a través de distintas teorías, entre las que destacan la del mandato, la de la representación y la del órgano, que sustituyó a las dos primeras.

En efecto, en sustitución de las teorías del mandato y de la representación legal surgió la teoría del órgano, como consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, que conlleva la necesidad de explicar la razón de la actuación de personas que, individual o colegiadamente manifiestan la voluntad estatal dada su naturaleza abstracta.

En el concepto de órgano, la idea predominante en la doctrina incluye tanto el conjunto de competencias y facultades como la persona o personas

³⁰ Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

³¹ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, cit., p. 249.

físicas a quienes corresponde ejercerlas, a lo que algunos añaden el sentido institucional; en este último caso se ubica Guido Zanobini, quien señala:

De esta manera forman parte del órgano las personas físicas que son sus titulares sucesivos, el conjunto de sus competencias, el material de trabajo que necesita su actividad, los actos y documentos en los que aquélla se exterioriza. Todo esto, debidamente organizado, constituye una unidad jurídica, o sea una institución.³²

Importa señalar que el órgano carece de personalidad jurídica propia, pues forma con el Estado una sola unidad, lo que explica Georg Jellinek de la siguiente forma:

El órgano como tal no posee personalidad alguna frente al Estado. No existen, pues, dos personas, la del Estado y la del órgano entre las cuales haya una relación de derecho, sino que Estado y órgano son más bien una unidad. El Estado sólo puede existir mediante sus órganos. Si se eliminan éstos, no nos queda el Estado como el titular de ellos, sino que sólo nos resta, jurídicamente, la nada.³³

A este respecto, Hans Kelsen afirma que los seres humanos asumen el carácter de órganos cuando desempeñan funciones del Estado: el parlamento, al expedir el Código Penal; el juez al dictar la resolución judicial y el carcelero al hacer cumplir la pena impuesta en la sentencia; precisa el autor de la llamada Escuela de Viena, que:

Un órgano, en este aspecto, es un individuo que realiza una función específica. La calidad de órgano que el individuo tiene está constituida por la función que desempeña. Es órgano porque, y en cuanto, realiza una función creadora o aplicadora del derecho. Además de este concepto existe otro menos amplio, un concepto material, de acuerdo con el cual un individuo es órgano del Estado únicamente cuando tiene en lo personal un cargo jurídico específico.³⁴

³² Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Buenos Aires, Arayú, 1954, t. I, pp. 177 y 178.

³³ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editora Continental, 1958, pp. 457 y 458.

³⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 229.

A mi parecer, el órgano del Estado es un complejo de competencias, atribuciones, facultades, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones, cuyo desempeño, ejercicio o cumplimiento, debe realizarse por medio de persona física; el titular del órgano, que hoy es una persona física, mañana puede ser otra distinta dado el carácter temporal o pasajero de la titularidad; el órgano es sustancia, pues hoy y mañana tiene competencias, atribuciones, derechos, prerrogativas, deberes y obligaciones que desempeñar, ejercer o cumplir; en tanto que el titular es accidente, porque quien hoy tiene ese carácter, mañana puede carecer de él al haber sido sustituido por otra persona física en la titularidad. Lo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, habida cuenta la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad.

El ente estatal, como toda persona jurídica puede tener —y de hecho tiene— varios órganos, mas éstos carecen de personalidad; en el Estado absolutista sólo había un órgano: el rey; en cambio, en el Estado de derecho debe haber varios, por lo que un Estado sin órganos es imposible porque no podría actuar, como tampoco puede actuar un órgano sin titular, aunque sea interino.

De acuerdo con la teoría del órgano, se puede establecer una clasificación mediante el empleo de diferentes criterios, como puede ser el de su origen, competencia, importancia y número de sus titulares, por ejemplo. En cuanto a su origen se puede hablar de constitucionales, legales y reglamentarios, según deban su creación a la Constitución, a la ley o al reglamento. En razón de su ámbito de competencia, se pueden distinguir en órganos legislativos, administrativos y judiciales. Por cuanto concierne a su importancia, los hay principales y secundarios, según que sean independientes o que estén subordinados a algún otro. En atención al número de sus titulares, los órganos pueden ser unipersonales o colegiados.

IV. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Desde los tiempos de la Grecia antigua, se hizo distinción en las funciones del poder público y en los órganos depositarios de las mismas; Aristóteles, por ejemplo, identificó diversas manifestaciones de la potestad estatal, en la que descollaban tres operaciones principales: la deliberación, el mando y la justicia, destacando la importancia de guardar el equilibrio entre éstas; así, la autoridad consultiva era la asamblea general a cuyo cargo estaba la deliberación de los asuntos más importantes, como las normas jurídicas; las autoridades eje-

cutivas se personificaban en los magistrados, investidos del poder de mandar y obligar, y las autoridades judiciales eran los tribunales encargados de interpretar la ley en las controversias. Afirmaba el Estagirita:

En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a todo régimen... de estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas; y el tercer elemento es el Poder Judicial.³⁵

Dos milenios después en Inglaterra, John Locke retoma estas ideas al identificar en el Estado tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo, enfatizando la necesidad de que los dos primeros no se encomienden al mismo sujeto, al observar: “Tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas”.³⁶

Empero, el autor de la teoría moderna de la separación de poderes fue principalmente Charles de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, expuesta principalmente en el capítulo VI del libro XII de su célebre obra *El espíritu de las leyes*.

Supuestamente, a la luz de la Constitución de Inglaterra, Montesquieu parte del principio de que en todo Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, y con gran claridad plantea el problema que entraña el peligro en que se encuentra la libertad pública, cuando todos los poderes se reúnen en manos de un solo depositario sin importar que sea un individuo o una asamblea, de suerte que adquieren una potestad sin límites por no tener el contrapeso de otra potestad que limite la suya, circunstancia que puede traducirse en la opresión de la población que, de esta suerte, queda a merced de la arbitrariedad, porque arguye: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares”.³⁷

³⁵ Aristóteles, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum* Mexicana, 1963, p. 124.

³⁶ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Lázaro Ríos, México, Aguilar, 1983, p. 110.

³⁷ Montesquieu, Charles de Secondat Barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, pp. 202 y 203.

Para impedir que se traduzca en realidad tan grande riesgo, y lograr que el poder detenga al poder, Montesquieu propone multiplicar los depositarios a efecto de que no haya un detentador único, pues al repartir entre ellos los atributos de la soberanía, se logrará limitar mutuamente la potestad de todos y cada uno de ellos, de suerte que ninguno alcance una potestad excesiva.

Al lado de las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen en los siglos XIX y XX otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día; entre ellas figuran la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, la electoral y la registral, entre otras, que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

1. *Función legislativa*

La potestad y el imperio estatal se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

La función legislativa como cualquier función estatal, puede serlo en sentido formal y en sentido material; hablo de función formalmente legislativa cuando es ejercida por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo”.³⁸

En cambio, la función materialmente legislativa será —independientemente del órgano que la ejerza— la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en San Luis Potosí, dicha función se materializa no sólo en las leyes emitidas por el Congreso del Estado, sino también en los reglamentos expedidos por el gobernador en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere la fracción II del artículo 80 de la Constitución local, así como en los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los Ayuntamientos,

³⁸ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 37.

con base en la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal y fracción II del artículo 114 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí.

En suma, la función legislativa lo será en el doble sentido formal y material; en el primer caso, siempre que sea producto de la actividad del Poder Legislativo y se traduzca en leyes; en el segundo caso, si se concreta en la expedición de normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, expedidos por otros órganos estatales con facultades expresas para ello.

2. *Función jurisdiccional*

Dentro de la numeración primaria de las funciones estatales aparece la jurisdiccional, la cual tiene por objeto la *iuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre estos últimos mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: “La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos”.³⁹

En San Luis Potosí también se hace la distinción entre la función jurisdiccional formal, y la material; la primera viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 90 de la Constitución local, a saber: Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de primera instancia y juzgados menores; además, se ejerce la función formal jurisdiccional mediante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de San Luis Potosí, previsto en los artículos 53 y 57 de la Constitución particular de San Luis Potosí.

En su sentido material, la función jurisdiccional es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por aquellos que conforman los poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Congreso del Estado de San Luis Potosí asume el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional en los procedimientos relativos a ilícitos oficiales o delitos en contra de los servidores públicos que gocen de inmunidad o fuero, conforme a lo dispuesto por las fracción XL del artículo 57 de la Constitución Política local.

³⁹ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, cit., p. 497.

En muchos estados de la República el titular del Poder Ejecutivo tiene facultad para conceder indultos a los reos sentenciados por los tribunales del Estado, lo que implica ejercicio de función materialmente jurisdiccional, como ocurre en Nayarit en los términos del artículo 69, fracción XIX de su Constitución, en cambio, en San Luis Potosí, el otorgamiento de indultos está atribuido al Congreso del estado, por disponerlo así la fracción XLV del artículo 57 de su Constitución.

3. *Función administrativa*

En contraste con la legislativa y la jurisdiccional, que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones y los órganos judiciales actúan a petición de parte, dentro de ciertos horarios y en determinados días de la semana, en tanto que las funciones administrativas se desempeñan permanente y constantemente; así, las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas los 365 días del año.⁴⁰

Por lo difícil de acotar y de precisar la función administrativa, algunos autores han optado por definirla por exclusión de las funciones legislativa y jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de estas últimas;⁴¹ lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica; lo anterior, aunado a la aparición de funciones administrativas emergentes, como la de control, la electoral y la registral, que hacen actualmente inaceptable ese procedimiento definitorio.

La función administrativa, como todas las funciones públicas, tiene por objeto la satisfacción de necesidades colectivas que son las que registran las instituciones públicas en el Estado (federación, entidades federativas, Ciudad de México, municipios), y que se distinguen de las necesidades de carácter general —la suma de muchas necesidades individuales— que son las que registran los gobernados, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 498.

⁴¹ En este sentido, Jellinek sostiene que “puede designarse como administración toda la actividad del Estado que queda, una vez separada la legislación y la actividad jurisdiccional”. *Ibidem*, p. 499.

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, Hans Kelsen afirma: “Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura”.⁴²

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano depositario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los titulares de los otros poderes la ejerzan materialmente, como ocurriría si el Congreso, en los términos del artículo 79 de la Constitución potosina, concediera licencia al gobernador para separarse de su cargo, o como acontecería si el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado aceptase la renuncia al cargo de presidente de dicho Tribunal como previene la fracción VII del artículo 91 de la Constitución potosina.

4. *Funciones emergentes*

Desde la segunda mitad del siglo XIX empiezan a emerger funciones públicas de nuevo cuño, que cobran identidad propia y se instauran como independientes; entre ellas destacan la de fiscalización o control, la electoral y la registral, las cuales ya han adquirido entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

A. *Función fiscalizadora o de control*

A mediados del siglo XIX, el artífice de la unidad italiana Camilo Benso, Conde de Cavour, hacía notar que los actos más importantes del gobierno “son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”.⁴³

⁴² Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 309.

⁴³ Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853. Citado por Granoni, Raúl A. en *El control de los gastos públicos por los tribunales de cuentas*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1946, p. 12.

Uno de los peligros latentes en todo Estado, históricamente comprobado, es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial estatal, como una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio ente estatal. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas:

Se pudiera afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos de la materia, que en el campo de la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre de ellos.⁴⁴

Sin duda, toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia, que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas establecidos.

La fiscalización, vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, tienen como propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente, y puede efectuarse desde el interior de las instituciones públicas encargadas de dicho manejo o desde el exterior de ellas; uno y otro ámbitos, lejos de excluirse, deben complementarse.

En San Luis Potosí, las secretarías del despacho, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria cuentan en un primer nivel de vigilancia con sus respectivos órganos internos de control para el ejercicio de la función de fiscalización o control, a efecto de descubrir sus fallas y adoptar las medidas necesarias para corregirlas.

Además, el gobernador cuenta en un segundo nivel de vigilancia con la Contraloría General del Estado, dependencia del Ejecutivo que coordina el Sistema Estatal de Control, al que se atribuye en parte la función de fiscalización o control para supervisar la actuación de todas las dependencias

⁴⁴ Lanz Cardenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

y entidades de la administración pública, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la normativa aplacable, las medidas correctivas que considere convenientes de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.

En un tercer nivel, existe en la entidad potosina un órgano técnico que desde el exterior del Poder Ejecutivo revisa su actuación; dicha entidad es la Auditoría Superior del Estado previsto en el artículo 54 de la Constitución Política local, al que se atribuye el ejercicio de la función fiscalizadora.

De igual manera, los órganos autónomos del Estado de San Luis Potosí cuentan cada uno con su propio órgano investido de la facultad de ejercitar la función fiscalizadora o de control.

B. *Función electoral*

Admite la función electoral varias interpretaciones, en una de las cuales predica la teoría del sufragio; en consonancia con ella, la doctrina de la democracia popular pretendió erigir al electorado en un órgano del Estado,⁴⁵ al que se encomienda la función electoral por medio de la cual el cuerpo de electores designa a los ocupantes de los cargos electivos estatales.

Contrapuesta a la teoría del sufragio como función, aparece la que lo considera como un derecho; en esta corriente doctrinal Carlos S. Fayt opina que el sufragio “consiste en el derecho político que tienen los miembros del pueblo del Estado de participar en el poder como electores y elegidos, es decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder”.⁴⁶

Se agrega al repudio del sufragio como función, el rechazo del cuerpo electoral como órgano del Estado; en este sentido, Germán J. Bidart Campos enfatiza que dicho cuerpo ni siquiera es una colectividad dotada de personalidad, sino sólo un conjunto de individuos con capacidad electoral activa, a cuyo cargo queda una función que no puede entenderse como una función estatal.⁴⁷

⁴⁵ Véase Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. 1, pp. 424-426.

⁴⁶ Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 7.

⁴⁷ Véase Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967, t. I, p. 143.

Con igual criterio, Paolo Biscaretti di Ruffia niega que el cuerpo electoral integre un órgano estatal, ya que a pesar de considerar a la función electoral como pública no la acepta como función estatal, habida cuenta que los electores no actúan en nombre del Estado sino en nombre propio.⁴⁸

Por mi parte, diré que la función pública es propia de las personas de derecho público: el Estado -federación, entidades federativas, Ciudad de México, municipios, órganos constitucionales autónomos y organismos descentralizados; por lo que la acción de elegir al ocupante de un cargo público sólo implicará el ejercicio de la referida función cuando sea realizado por un órgano estatal, mas no cuando los sufragantes son los individuos integrantes del electorado.

Por ejemplo, en San Luis Potosí —y en sus recesos la Diputación Permanente— ejerce materialmente la función electoral, entendida como mecanismo de designación de los ocupantes de los cargos públicos en los casos previstos por el artículo 77 de la Constitución local, en cuyo cumplimiento debe constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al gobernador en su falta absoluta, ya sea con el carácter de provisional, interino o sustituto.

La *función electoral* alude también, en otra acepción, a la función emergente atribuida a los órganos del Estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos; en este sentido, el artículo 4o. de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí considera implícitamente a la función electoral como función pública, y por lo tanto indelegable, del Estado.

C. *Función registral*

La función pública registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque como hace notar Andrés Serra Rojas, “La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa”,⁴⁹ es decir, se concreta a través de actos administrativos.

⁴⁸ Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 320.

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 237.

Por tanto, todo registro público debe ser una institución de la administración pública, a quien se encomienda el ejercicio de la función registral a través de la ejecución sistemática del acto administrativo que, en la definición de Miguel Acosta Romero:

...es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.⁵⁰

De conformidad con las ideas sostenidas en la jurisprudencia y en la doctrina, cabe agregar entonces que tales actos realizados en ejercicio de la función pública registral expresan una decisión de autoridad administrativa, es decir, la del titular del registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligaciones e inscribirlos en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica.

Se desarrolla la función pública registral en dos vertientes: la primera de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; y la segunda de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídica.

Acorde con las anteriores ideas y principios, la Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí regula la organización, funcionamiento y actos del Registro Civil, previene en su artículo 1o. que su objeto es la inscripción y publicidad de los actos constitutivos o modificativos del Estado Civil de las personas.

La ley en cita explica a la institución del Registro Civil en los términos siguientes:

Artículo 2o. El Registro Civil es una institución por medio de la cual el Estado inscribe y da publicidad a los actos y hechos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas físicas, mediante las actas en que se consignan el nacimiento, el reconocimiento de hijos, el matrimonio, la defunción; así como de la inscripción de las sentencias ejecutorias que ordenen la rectificación de los asientos, que declaren la ausencia, la presunción de muerte o pérdida o la limitación de la capacidad para administrar bienes, la tutela, la nulidad de matrimonio, el divorcio, la adopción, la nulidad de re-

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 718.

conocimiento de hijas o hijos, las dictadas en informaciones testimoniales para acreditar hechos relativos al nacimiento de las y los mexicanos, de las actas de los extranjeros residentes en el territorio del Estado así como de los actos del estado civil de las y los mexicanos efectuados en el extranjero y los demás que así lo exijan las disposiciones legales aplicables.

5. *Consideración final sobre la función pública*

Importa distinguir las funciones públicas de los servicios públicos y de las obras públicas, para lo cual habré de enfatizar, por una parte, el carácter intransferible e indelegable de las primeras, pues como sostiene José Antonio García-Trevijano Fos:

...están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejerce directamente.⁵¹

6. *Servicios públicos*

Los servicios públicos propiamente dichos, vienen a ser actividades atribuidas a la administración pública por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, quien las puede realizar directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

En su esencia, el servicio público entraña la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar la propia individual; mas esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, como veremos en capítulo posterior.

⁵¹ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

7. *Obras públicas*

Para diferenciar a la función pública de la obra pública, puede entenderse por ésta, cualesquier obra realizada o producida por el ente estatal —federación, entidad federativa, distrito federal, municipio— o en su nombre, en un inmueble determinado, del que puede disponer lícitamente, con un propósito de interés general, ya sea destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

8. *Actividades socioeconómicas residuales del Estado*

Aparte de las actividades relativas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las obras públicas, el Estado puede realizar otras que pueden agruparse bajo la común denominación de actividades económicas residuales, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público y las simples.

A. *Actividades de interés público*

De las actividades estatales, agrupo bajo la denominación de actividades económicas de interés público a las que, sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos objetivos para ser desarrolladas en áreas esenciales del país; a este respecto, los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 de la Constitución federal, facultan al Estado mexicano para intervenir en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional.

B. *Actividades socioeconómicas simples*

Considero como actividades económicas simples, las que de forma ordinaria desempeñan los particulares pero que el Estado llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, insuficiencia o ineficiencia de aquéllos.

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas —en su organización y funcionamiento— a una regulación jurídica conformada por ordenes, reglas y disposiciones, lo cual pudiera significar que como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial.

I. SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Es importante tomar en cuenta que, para la existencia de un derecho administrativo específico, se requiere que el ordenamiento jurídico regulador de la administración pública sea básicamente distinto a los que norman la instalación y el funcionamiento de los órganos legislativos o jurisdiccionales, así como diferente también al que rige las relaciones entre privados.

Lo anterior es así porque el derecho administrativo cobra identidad cuando deviene en un sistema normativo distinto —en lo fundamental— al que existe en el ámbito de los particulares; en tanto ello no ocurrió, la organización y funcionamiento de la administración pública y sus relaciones con los administrados continuó bajo las reglas del derecho privado, con excepciones para casos específicos que no admitían la aplicación de la regla general; cuando las excepciones se multiplicaron y su materia versó sobre aspectos sustanciales, se hubo de reconocer que se trataba de un conjunto de normas especiales diferentes a las del derecho común.

El derecho administrativo nace en Francia como nueva rama jurídica resultante —en cierta medida— de la Revolución de 1789; aun cuando desde antes existieron la Corte de Monedas y las Cámaras de Cuentas, que si bien pueden considerarse como antecedentes históricos de los tribunales administrativos de aquella nación, de ninguna manera hacen suponer la existencia en esa época de esta disciplina, que más tarde sería forjada fundamentalmente en la jurisprudencia francesa.

Con el tiempo, el derecho administrativo se consolida al grado de que se le considera el derecho común de la administración pública; al respecto Georges Vedel apunta: “Sin embargo, sólo existe derecho administrativo en el sentido preciso del término cuando ese sistema de normas es sustancialmente diferente del que se aplica a las relaciones de los particulares”.⁵²

II. APARICIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La ciencia del derecho administrativo también es de relativa reciente aparición; su gestación se ubica en la Francia revolucionaria durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Hicieron aportación importante a la conformación de la ciencia del derecho administrativo, los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia de los tribunales administrativos del siglo XIX, como Luis Antonio Macarel quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, que inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo; Luis María de Lahaye, Vizconde de Cormenin, cuyo libro *Cuestiones de derecho administrativo* se publicó también en 1818; Dionisio Serrigny, Luis Fermín Julián Laferrière y, el hijo de este último, Eduardo Julián Laferrière, cuya obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux* publicada en 1886, es para muchos el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización.⁵³

Más sería injusto olvidar que fue el jurista italiano Gian Domenico Romagnosi, quien escribió el primer libro de derecho administrativo bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814, cuatro años antes que el libro de Macarel;⁵⁴ sin embargo, debemos recordar que en 1810 se incluyó en el *Repertoire de Jurisprudence*, la voz *acte administratif*, cuyo autor fue el jurista francés Felipe Antonio Merlín.⁵⁵

⁵² Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

⁵³ Véase Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

⁵⁴ Véase Mannori, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001, p. 5.

⁵⁵ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I, p. 61.

III. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Teodosio Lares,⁵⁶ el destacado jurista aguascalentense, publicó en 1852 sus —previamente impartidas en el Ateneo Mexicano— “Lecciones de Derecho Administrativo”, en la primera de las cuales —usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo—, la definía como “la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.⁵⁷

Lares publica su obra —primera en México acerca de esta nueva disciplina jurídica—, tres décadas después de editarse en París el famoso libro de Antoine Macarel, cuyas ideas recoge el jurista mexicano al igual que el pensamiento de Cormenin, de Laferrière (el padre) y de Serrigny, entre otros autores.

Empero, el padre del derecho administrativo mexicano no se limitó a promover la disciplina, sino que también contribuyó a su configuración y aplicación mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, mejor conocida como “Ley Lares” en honor de su autor.

Cuatro lustros después, el prestigiado jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco publica en 1874 el primer tomo de dos (el segundo se publicó en 1875), de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*.

La bibliografía mexicana de derecho administrativo, digna de consulta al inicio del siglo XX, estaba reducida a las dos obras citadas: de Lares y del Castillo Velasco, así como al libro de Manuel Cruzado *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.

Conviene señalar que, lamentablemente en el primer tercio del siglo XX, no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidenció la falta de interés por esta disciplina, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente

⁵⁶ El niño José Teodosio de Jesús, español, hijo legítimo de don Vicente Lares Aguilar y de doña María de Jesús Macías Valadez, nació en el ahora municipio de Asientos, del actual estado de Aguascalientes, el 26 de mayo de 1806 y fue bautizado el 29 del mismo mes y año, según consta en documento expedido por el titular de la parroquia de Nuestra Señora de Belén del municipio referido, de fecha 27 de julio de 2005.

⁵⁷ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

de la Administración Pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de sus principios, fines y avances doctrinales.

Consecuencia de lo anterior es, por ejemplo, la creación —imprevista en la Constitución y en el marco jurídico de la administración pública— de organismos descentralizados sin otra regulación jurídica que la contenida en sus respectivos instrumentos creadores, toda vez que el esquema jurídico de la administración no contemplaba la existencia de un área descentralizada.

Afortunadamente, dicha situación se corrigió en el segundo tercio del siglo XX durante el cual se registró un auge del derecho administrativo mexicano, con la publicación de las grandes obras de Gabino Fraga (*Derecho administrativo* en 1934) y de Andrés Serra Rojas (*Derecho administrativo* en 1959); a las que se sumaron la de Alfonso Nava Negrete (*Derecho procesal administrativo* en 1959) y la de Jorge Olivera Toro (*Manual de derecho administrativo* en 1963). No es mera coincidencia que en esta época el marco jurídico de la administración mejorara sensiblemente, mediante una más adecuada regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

En el último tercio del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, a las nuevas y numerosas ediciones —corregidas, aumentadas y actualizadas— de las obras clásicas del derecho administrativo referidas en el párrafo anterior, se agrega la publicación de una veintena de libros importantes que han venido a enriquecer la bibliografía de esta disciplina jurídica. Lamentablemente, ninguno de aquéllos estuvo especialmente referido al derecho administrativo de alguna entidad federativa, por lo que la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, a la que pertenece este volumen, trata de llenar ese hueco bibliográfico.

IV. LOS VALORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En el terreno económico, el concepto de valor alude al que tiene un bien o un servicio, en el ámbito de la moral, el valor atañe a la realización plena del ser humano como una guía que conduce a la verdad y, por tanto a la felicidad; los valores jurídicos deben ser orientados por los morales, en aras de lograr la justicia mediante el cumplimiento de la norma de derecho.

Con sentido subjetivo José Ortega y Gasset hacía notar, acerca de los valores que “la belleza de una estatua, la justicia de un acto, la gracia de un

perfil femenino no son cosas que quepa entender o no entender. Sólo cabe sentir las, y mejor, estimarlas o desestimarlas... los valores para sujetos dotados de facultad de estimativa.⁵⁸

En cambio, desde la perspectiva objetiva, las cosas son, o no son, valiosas por sí mismas, independientemente de que se les reconozca o niegue su valor.

En fin, como afirma Francisco Javier de la Torre Díaz, “Los valores son perennes, no cambian, pues corresponden a lo esencial del hombre. Lo que sí cambia es nuestra percepción de ellos”.⁵⁹

Entre los valores del derecho administrativo destacan la justicia, la libertad, la seguridad, la dignidad y la lealtad.

1. *La justicia*

Inserto en la conciencia humana se ubica el valor de justicia, considerado por Platón como suprema virtud, la más excelsa de las virtudes morales según Aristóteles; Cicerón la llamó reina y señora de todas las virtudes. “Sin la justicia—afirmaba San Agustín—la vida no sería posible, y si lo fuera, no merecería vivirse”.

El problema toral de la filosofía platónica es la justicia, la cual exige que cada quien haga lo que le corresponde acerca del fin último; la dificultad estriba en determinar qué es lo que corresponde a cada quien.

Aristóteles considera como la más excelsa de las virtudes a la justicia, en la que detecta cuando menos dos especies: la conmutativa basada en la igualdad y la distributiva fundada en la proporcionalidad.

Entre tantas clasificaciones propuestas, recordemos la que divide a la justicia en moral y civil, conmutativa y distributiva, y expletiva y atributiva.

Por justicia moral se entiende la tendencia innata de dar a cada cual lo suyo o lo que le corresponde —aun cuando no se pueda explicar que es lo uno ni lo otro— La civil se refiere al apego, espontáneo u obligado, de nuestra actuación al precepto legal.

La conmutativa fija igualdad en el arreglo de nuestros derechos u obligaciones para el debido equilibrio de unos y otras entre las partes; está referida, por tanto, a las relaciones registradas entre individuos, basadas pri-

⁵⁸ Ortega y Gasset, José, “Introducción a la estimativa”, *Obras completas*, Madrid, Espasa Calpe, 1955, t. VI, pp. 330.

⁵⁹ De la Torre Díaz, Francisco Javier, *Ética y deontología jurídica*, Madrid, Dickinson, 2000, p. 196.

mordialmente en la igualdad de lo que se da y lo que se recibe. La justicia distributiva hace referencia a las relaciones de los individuos con el sistema social al que pertenecen para reportar proporcionalmente las cargas y bienes comunes; y por otra parte establece la proporción de los premios y castigos atribuibles a cada individuo por su actuación plausible o vituperable.

La justicia expletiva conserva el derecho con arreglo a la ley y en fuerza a ella misma. La atributiva emplea el derecho aisladamente de la ley en las acciones meramente éticas.

Chaim Perelman en su libro intitulado *Justice et Raison* —Bruselas, 1963— sostiene que la justicia es un principio de distribución de bienes, determinables de acuerdo a seis criterios diferentes, conforme a los cuales a cada uno: *a)* lo mismo, *b)* según sus méritos, *c)* según su obras, *d)* según sus necesidades, *e)* según su rango, *f)* según lo atribuido por la ley.

No pretendo elucidar lo que por milenios el pensamiento humano se ha esforzado en vano por hacerlo, pues creo que la justicia no se puede definir de una manera aceptable para todos los individuos de todos los tiempos.

Lo menos que podemos desear es que si acaso la vara de la justicia se doblare, “no sea por el peso de la dádiva sino —como dijera el Quijote— por el peso de la misericordia”.⁶⁰

2. *La libertad*

Uno de los valores más preciados del ser humano es la libertad, entendida como su capacidad de actuar conforme a su arbitrio y, en consecuencia, autodeterminarse consciente y voluntariamente para actuar en una forma o en otra e, incluso, para no actuar, sin más dictado que el de su propio criterio y resolución. En estos términos la libertad es absoluta y sólo puede imaginarse atribuida al más autócrata de los tiranos, porque normalmente la libertad de un individuo está limitada por las libertades de los demás con los que convive, esto es, el arbitrio y la autodeterminación de cada cual deberá ejercerse sin trastocar el orden social y sin lesionar la libertad y los derechos de los demás.

En las Instituciones de Justiniano, la libertad se define como la facultad natural de hacer cada quien lo que quiere, salvo que lo impida la fuerza o el Derecho (I,3,1). Jean Jacques Rousseau inicia el primer capítulo de su

⁶⁰ Cervantes Saavedra, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha*, Edición del IV Centenario, Alfaguara, 2004, p. 869.

célebre *Contrato Social* con el planteamiento de la paradoja de la libertad: “El hombre ha nacido libre y en todas partes está encadenado”.⁶¹ El tránsito del estado de naturaleza a la sociedad política modifica y condiciona, a juicio del filósofo ginebrino, la libertad del hombre y da lugar a la aparición de gobernantes y gobernados, patronos y obreros, opresores y oprimidos.

Se hace diferencia dentro de la libertad en dos grandes tipos: la civil, llamada también libertad liberal, en la cual se resumen los derechos del hombre; y la política, denominada también libertad democrática, que protege los derechos del ciudadano. En opinión de Mariano Ruiz Fúnez:

La libertad es el bien jurídico de mayor categoría de cuantos merecen la protección de la norma de derecho. Violarla en el individuo o quebrantarla en la sociedad constituye la más grave de las transgresiones, el mayor de los peligros, el más trascendental de los daños, un serio motivo para la alarma pública.⁶²

3. *La seguridad*

Se tiene *seguridad* cuando se está a salvo de todo riesgo y peligro, se trata de un valor del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social y la creación del Estado, el que a través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad jurídica, traducible como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y puerto de arribo del derecho.

Al igual que Jano, la seguridad presenta dos rostros, uno subjetivo y otro objetivo, el subjetivo entraña la confianza de cada individuo de que sus bienes y derechos están a salvo de riesgos; el aspecto objetivo, implica un orden jurídico cuya eficacia está garantizada por el poder público. Específicamente, la seguridad pública preserva el derecho humano a estar a salvo de peligro en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual.

Uno de los temas torales de la problemática nacional contemporánea, de acuerdo con las encuestas y los medios de comunicación masiva, es el de

⁶¹ Rousseau, Jean-Jaques, *Contrato Social*, trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1965, p. 50.

⁶² Ruiz Funes, Mariano, *Delito y libertad*, Madrid, Morata, 1930, p. 21.

la seguridad pública, problema potenciado cotidianamente por el avance incontenible de la pobreza, porque con ella cabalga, a lo largo y ancho del país, en ocasiones de manera galopante, la inseguridad, cuya presencia se advierte lo mismo en el campo que en la ciudad; en la vía pública, en el interior de los bancos y demás establecimientos mercantiles, en el transporte público y privado, en los centros de diversión y esparcimiento y aun en domicilios particulares que con lamentable frecuencia son víctimas de asaltos, razón por la cual, una de las tareas más importantes de los órganos depositarios de las funciones del poder público, es el de la seguridad pública.

Sin duda, la seguridad es un valor esencial del Estado, así la podemos entender, por cuanto concurre a la fundación del ente estatal como su principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su *telos*, su objeto, su finalidad. Por lo menos, en la versión contractualista del origen del Estado, éste nace como producto de un pacto social, que celebran los seres humanos que lo integran, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el explícito propósito de obtener seguridad en el disfrute de los restantes.

John Locke, en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, interpretó al Estado como una creación humana de carácter contractual; consideró que los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes y que ninguno puede dejar esa condición sino por su propio consentimiento, producto de la conveniencia individual de cada uno.

Hoy por hoy, los seres humanos esperamos obtener del Estado y del derecho, o mejor dicho, del Estado de derecho, una situación permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden que adquirimos al sacrificar una parte de nuestros derechos y libertades originales a efecto de disfrutar pacíficamente de nuestros restantes derechos, bienes y libertades; por ello, tienen razón Luciano Parejo y Roberto Dromi cuando afirman:

La seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de Derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al Derecho la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia.⁶³

⁶³ Parejo, Alfonso y Dromi, Roberto, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, p. 9.

4. *La dignidad*

El valor de la dignidad humana ubica al hombre en el centro del mundo y refiere la imagen que cada individuo proyecta en el contexto social. En este sentido, leemos en el Génesis:

Díjose entonces Dios: “Hagamos al hombre a nuestra imagen y a nuestra semejanza, para que domine sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo, sobre los ganados y sobre todas las bestias de la tierra y sobre cuántos animales se mueven sobre ella.” Y creó Dios al hombre a imagen suya, a imagen de Dios lo creó y lo creó macho y hembra; y los bendijo Dios, diciéndoles: “Procread y multiplicaos, y henchid la tierra; sometedla y dominad sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo y sobre los ganados y sobre todo cuanto vive y se mueve sobre la tierra”.⁶⁴

La dignidad es un valor expresado en la gravedad y decoro de las personas en la manera de comportarse, y consiste en el respeto que el individuo tiene de sí mismo, por lo que constituye el deber primario del ser humano consigo mismo y representa el fin de sí mismo, así como la base de los demás deberes que debe cumplir. A este respecto, Miguel de Unamuno hace esta profunda reflexión:

Así como no apreciamos el valor del aire, o el de la salud hasta que nos hallamos en un ahogo o enfermos, así al hacer aprecio de una persona olvidamos con frecuencia el suelo firme de nuestro ser, lo que todos tenemos de común, la humanidad, la verdadera humanidad, la cualidad de ser hombres, y aun la de ser animales y ser cosas. Entre la nada y el hombre más humilde, la diferencia es infinita, entre éste y el genio, mucho menor de lo que una naturalísima ilusión nos hace creer.⁶⁵

Exige la dignidad personal garantizar la libertad de pensamiento y la autonomía de la decisión respecto del propio destino, habida cuenta que todo ser humano tiene su fin propio, personal e intransferible, por lo que, como bien dice Jesús González Pérez: “La dignidad de la persona no es superior-

⁶⁴ Génesis, I, 26-28, *Sagrada Biblia*. Versión directa de las lenguas originales por Eloíno Nácar Fuster y Alberto Colunga Cueto, Madrid, Editorial Católica, 1972, pp. 3 y 4.

⁶⁵ Unamuno, Miguel de, *La dignidad humana*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1957, p. 11.

ridad de un hombre sobre otro, sino de todos los hombres sobre los seres que carecen de razón”.⁶⁶

5. *La lealtad*

Predica el valor de la lealtad el cumplimiento con nobleza, y sin reserva, de toda obligación, y conlleva la honestidad y rectitud en el proceder, la legalidad y la verdad.

El fundamento de la honestidad se ubica en el cumplimiento de los deberes consigo mismo y con sus semejantes.

La rectitud en el proceder da lugar a un comportamiento correcto que conduce a expresarse con sinceridad y congruencia con la justicia y la verdad.

Para Francisco Javier de la Torre Díaz,

La lealtad supone fundamentalmente dos cosas: fidelidad y veracidad. Ambas constituyen dos principios básicos sobre los que se asienta la deontología profesional en general. La regla de veracidad posibilita la decisión válida como derecho fundamental de toda persona y la fidelidad se basa en el cumplimiento de las promesas.⁶⁷

V. CRITERIOS PARA DEFINIR AL DERECHO ADMINISTRATIVO

A partir de la aparición del derecho administrativo, se han empleado diferentes criterios para tratar de definirlo o explicarlo. A continuación, revisaremos los que han cobrado mayor relevancia.

1. *Criterio legalista*

En un principio, el derecho administrativo fue explicado —con un criterio legalista— como un conjunto de leyes administrativas; en esta corriente, Alejandro Francisco Augusto Vivien, en el prefacio de su obra *Etudes administratives* lo entendió como el conjunto de leyes que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado.⁶⁸

⁶⁶ González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona*, Madrid, Civitas, 1986, p. 25.

⁶⁷ Torre Díaz, Francisco Javier de la, *op. cit.*, p. 297.

⁶⁸ Citado por Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, t. I, p. 26.

Se objeta el criterio legalista por definir al derecho administrativo como el conjunto de leyes administrativas, porque viola la regla elemental de la definición al incluir en ella lo definido, con lo que incurre en la falacia del concepto circular y, por tanto, requiere aclarar qué son leyes administrativas, además de circunscribir el derecho administrativo a la norma jurídica y a la ley vigente, cuando en rigor es mucho más que eso pues incluye principios fundamentales y la sistematización de sus categorías jurídicas e institucionales. Como bien hiciera notar Benjamín Villegas Basavilbaso:

Un conjunto de leyes administrativas sobre las más variadas y heterogéneas materias no puede constituir el derecho administrativo. Este criterio es explicable; corresponde a los orígenes del derecho administrativo y tiene un simple valor histórico.⁶⁹

2. *Criterio subjetivo*

Conforme a este criterio, el derecho administrativo es el relativo a un sujeto específico, que para unos es el Estado, para otros el Poder Ejecutivo y, para otros más, la administración pública.

3. *Criterio objetivo*

De acuerdo con el criterio objetivo, el derecho administrativo se define no por el sujeto sino por su objeto, acerca del cual algunos autores se pronuncian por la función administrativa, otros por los servicios públicos y otros más por las relaciones jurídicas, lo que evita su unificación doctrinal para poder conceptualizarlo.

4. *Criterio mixto*

Del análisis de los principales criterios usados para definir al derecho administrativo, se infiere que ninguno de ellos es suficiente para lograr una definición cabal y exacta de esa rama del derecho; así lo han entendido diversos autores, que por tal razón recurren a varios de estos criterios para elaborar su definición. En este caso se encuentra el profesor italiano Guido

⁶⁹ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, t. I, pp. 48 y 49.

Zanobini, quien emplea simultáneamente los criterios subjetivo y objetivo para definirlo como “la parte del derecho público que tiene por objeto, la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos”.⁷⁰

VI. LA DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Guarda el derecho administrativo una estrecha vinculación con el poder público, especialmente con el órgano en el que se inserta el área más grande de la administración pública, lo que le da un notorio matiz político; empero, con afán de precisar su concepto conviene hacer las dos consideraciones siguientes:

- No se ocupa el derecho administrativo de toda la estructura, organización y funcionamiento, ni de la actividad total del sector público del Estado, sino sólo de una de sus partes que es la administración pública, cuyo universo rebasa los límites del Poder Ejecutivo, habida cuenta de la existencia de sendas áreas de administración pública en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial y en los órganos constitucionales autónomos, aun cuando el área mayor de la misma se inserte en el Poder Ejecutivo.
- También atañen al derecho administrativo, las relaciones de las dependencias y entidades de la administración pública entre sí, y de ellas con otras instituciones del Estado y con los particulares.

Consecuentemente se puede afirmar que *el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.*

VII. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Ya nos hemos referido al derecho administrativo como rama jurídica o sector del derecho; ahora nos ocupamos de su ciencia, cuyo objeto consiste en interpretar, construir, sistematizar y evaluar el contenido de los principios, instituciones y normas jurídicas que rigen la estructura, organización y funcio-

⁷⁰ Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 39.

namiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades, de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares.

En opinión de Alfonso Nava Negrete:

Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas... Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados.⁷¹

Al decir de Manuel Ballbé:

La ciencia del derecho administrativo es aquella que, inspirada en las esencias permanentes del derecho, se propone la interpretación, construcción, sistematización y valoración del contenido administrativo de un ordenamiento jurídico dado; o en otras palabras, la que tiene por objeto el conocimiento objetivo de un ordenamiento jurídico administrativo en sus normas, instituciones y principios, constituyendo un sistema unitario, coherente y total y, sin negar ni desconocer su validez, la estimación del mismo.⁷²

VIII. CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Se distingue el derecho administrativo de las otras disciplinas jurídicas, por un conjunto de características que en conjunto le dan entidad e identidad, entre las que destacan su reciente creación, pues es un *ius novum* su mutabilidad, dado que debe adaptarse permanentemente al cambiante interés público, su constante crecimiento, derivado del vertiginoso avance científico y tecnológico cuyos productos deben regularse jurídicamente, y su autonomía, de la que nos ocupamos a continuación.

IX. AUTONOMÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La autonomía del derecho administrativo se evidencia con la existencia de su propio sistema normativo, cuyas fuentes específicas se distinguen de aquellas del derecho ordinario y de otras ramas del derecho público (lo que no impi-

⁷¹ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, cit., pp. 13 y 14.

⁷² Ballbé, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1950, t. I, p. 65.

de reconocer que algunos sectores en la actividad administrativa se regulen por normas del derecho privado); se comprueba también con su *telos*, es decir, su finalidad —circunscrita a la organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los otros órganos del poder público y con los particulares—, expresada en principios legales y normas jurídicas propias, interpretadas en su vasta jurisprudencia y prolijamente comentadas en su amplia bibliografía; así como con el gigantesco continente normativo de los ordenamientos jurídicos específicos, que regulan la esfera de su competencia con reglas y principios técnicos exclusivos. Además, su inclusión como una asignatura especial dentro de los planes de estudio de las escuelas de derecho, demuestra su autonomía didáctica.

El derecho administrativo es considerado por la mayoría de la doctrina como una rama jurídica de marcados perfiles que la identifican con precisión, con sus problemas peculiares y su metodología propia, situación que motiva al jurista español Eduardo García de Enterría a calificarlo como un derecho estamental, a semejanza del derecho mercantil y del agrario, habida cuenta que se trata de un derecho reservado a una específica clase y calidad de personas, o sea a un estamento, dada la condición característica de las mismas.⁷³

En la actualidad, nadie niega su perfil propio al derecho administrativo, dados sus numerosos y peculiares rasgos característicos, entre los cuales Rafael Entrena Cuesta destaca:

1° En caso de lagunas, no se aplicarán directamente ni por vía analógica las normas del derecho privado, sino otras normas pertenecientes al ordenamiento administrativo, o los principios generales del derecho y sólo subsidiariamente cuando falle la técnica indicada, se acudirá al derecho privado.

2° Los principios generales aludidos serán a su vez, en primer grado, los del ordenamiento jurídico-administrativo.

3° La interpretación de las normas que integran este ordenamiento no deberá estar necesariamente ligada a los principios que rigen el derecho privado, sino que podrá estar regida por principios peculiares del derecho administrativo.⁷⁴

Conviene tener presente, que la autonomía del derecho administrativo respecto del derecho ordinario surgió en Francia a partir del *arret Blanco*

⁷³ García de Enterría, Eduardo, “Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario”, *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico*, 1960, núms. 2-3, pp. 331 y 332.

⁷⁴ Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, vol. I/1, 1990, p. 73.

dictado por el Tribunal de Conflictos el 6 de febrero de 1873, donde se estableció que la responsabilidad atribuible al Estado por los daños causados a los particulares, debidos a hechos del personal que aquél emplea en el servicio público, no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.⁷⁵

Por otra parte, el desarrollo y consolidación del derecho administrativo ha dado lugar a ramas especializadas del mismo, muchas de las cuales han llegado a cobrar autonomía o tienden hacia ello, dada su específica finalidad de conocimiento y la independencia de su sistematización; así, en algunos países han logrado autonomía entre otros: el derecho aduanero, el derecho agrario, el derecho ambiental, el derecho financiero, el derecho forestal, el derecho de la seguridad social, el derecho militar, el derecho minero, el derecho notarial, el derecho postal, el derecho registral, el derecho del turismo y el derecho urbanístico.

X. SUJECIÓN DEL ESTADO AL DERECHO

Relativamente reciente es la sujeción del Estado al derecho. Prueba de ello fue la existencia secular del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas; mas el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra (1688) y en Francia, desde su célebre revolución (1789). El sometimiento de los actos estatales al derecho se produjo a través de tres sistemas diferentes, de los que nos ocuparemos en el capítulo trece de este libro: el de la sujeción parcial de la actuación del Estado, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad estatal a la ley común (*common law*), es decir, sin un orden normativo especial realizado al amparo del *rule of law*; y el de la sujeción total de su actividad a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas, instrumentado a través del régimen de derecho administrativo.

XI. RELACIONES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo se ocupa de una gran diversidad de materias, circunstancia que explica su relación establecida no sólo con numerosas disciplinas jurídicas sino también con otras ramas del conocimiento.

⁷⁵ Véase Long, Weil y Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1962, p. 6.

1. *Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho*

Entre las ramas del derecho con las cuales mantiene una estrecha relación nuestra disciplina, figuran: el derecho constitucional, el derecho civil, el derecho electoral, el derecho mercantil, el derecho municipal, el derecho parlamentario, el derecho penal, el derecho penitenciario, el derecho del trabajo, el derecho procesal y el derecho internacional.

A. *Relación del derecho administrativo con el derecho constitucional*

En su sentido amplio, el derecho constitucional es el tronco del que se desprenden las demás ramas del derecho, habida cuenta que establece las bases y principios generales de las mismas, determinando los procedimientos para la creación, modificación y supresión de toda norma del orden jurídico, por lo que su vinculación con el derecho administrativo es evidente, estructurando el Estado contemporáneo caracterizado como Estado de derecho, y en especial su administración pública, amén de fijar los lineamientos generales para la actuación de la misma.

B. *Relación del derecho administrativo con el derecho civil*

En razón de sus orígenes, el derecho administrativo tiene una fuerte relación con el derecho civil, dado que el primero surgió como resultado de la proliferación de las excepciones a las normas del segundo, y su desarrollo lo convirtió en el derecho común de la administración; lo anterior, redujo la aplicación del derecho civil a las actividades administrativas del Estado y al ejercicio de la función administrativa, a pesar de lo cual muchos aspectos de dicha actividad y de ese ejercicio continúan rigiéndose por aquél, razón por la cual uno de los mayores puntos de contacto entre ambas ramas del derecho consiste en determinar bajo qué condiciones admite el derecho administrativo los preceptos del derecho civil.

Además, el derecho administrativo regula la actuación de diversas instituciones públicas previstas en el Código Civil, como son el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad.

C. *Relación del derecho administrativo con el derecho electoral*

Se comprueba la relación del derecho administrativo con el derecho electoral por el hecho de que el primero regula la actuación del área admi-

nistrativa de los órganos electorales, así como el reclutamiento, selección y servicio civil de carrera de su personal.

D. *Relación del derecho administrativo con el derecho mercantil*

Se pone de manifiesto la relación permanente del derecho administrativo con el mercantil a través de la historia económica del siglo XX, que acusa un movimiento pendular derivado, por una parte, de una marcada tendencia intervencionista del Estado en materia económica acentuada al término de la Segunda Guerra Mundial, manifestada mediante una ola de nacionalizaciones a nivel planetario, y por otra parte, ocasionada por una tendencia reprivatizadora del Estado, que se impone globalmente a partir de la década de los ochenta de la pasada centuria.

Producto del movimiento pendular de la economía, de flujo y reflujo, de estatización y privatización del siglo XX, es el crecimiento y contracción del derecho administrativo a expensas del derecho mercantil, al convertir normas del segundo en preceptos del primero, como ocurre cuando se restringe la libertad de comercio para establecer los monopolios de Estado, o se condicionan las actividades mercantiles relativas al aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público o prestación de servicios públicos, a la obtención de concesiones, permisos o autorizaciones; y en sentido contrario, a través de los procesos de reprivatización económica y de desregulación y simplificación administrativas.

E. *Relación del derecho administrativo con el derecho municipal*

Algunos autores niegan la autonomía del derecho municipal por considerarlo apenas una sección del derecho administrativo que rige el ámbito comunal. Sin embargo, una parte de cualquier disciplina jurídica puede registrar un desarrollo tal que le permita convertirse en una nueva rama del derecho y alcanzar su autonomía, como ha ocurrido en México y otros países de América y Europa con el referido derecho;⁷⁶ su relación con el derecho administrativo deriva de la existencia de una administración municipal, cuya estructura, organización y funcionamiento es regulada por ambas disciplinas, sin que hasta ahora se haya deslindado con precisión absoluta los alcances de cada una de ellas.

⁷⁶ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

F. Relación del derecho administrativo con el derecho parlamentario

Regula el derecho parlamentario la organización y funcionamiento de los órganos legislativos; Fernando Santaolalla López lo define “como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.⁷⁷

Habida cuenta que el derecho administrativo se ocupa de la organización administrativa de los órganos legislativos, es decir, de la organización y funcionamiento de sus áreas administrativas, resulta que ambas disciplinas versan sobre los referidos órganos, aun cuando atañen a actividades diferentes, no obstante lo cual dicha circunstancia da lugar a imbricaciones entre sus respectivos preceptos.

G. Relación del derecho administrativo con el derecho penal

El derecho administrativo regula la actuación de los órganos de la administración pública y de los depositarios de las funciones que se les encomiendan; empero, es el derecho penal el que determina y precisa las figuras delictivas en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus responsabilidades y previene la imposición de penas para tales ilícitos.

En México, el título décimo del libro segundo del Código Penal Federal se ocupa de los delitos cometidos por los servidores públicos, entre los que destacan los de ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de atribuciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.

Otra convergencia entre el derecho administrativo y el derecho penal se da en lo tocante a la ejecución de las penas impuestas por la comisión de delitos, cuya regulación compete al derecho penitenciario, que algunos autores identifican con el derecho de ejecución penal y otros lo ubican como una rama o sección de este último. De esta forma, la relación entre ambas disciplinas se manifiesta a través de la regulación de los centros de reclusión,

⁷⁷ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 30.

desde la etapa de su construcción por medio de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, hasta su cotidiana operación mediante la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros ordenamientos jurídicos insertos en el derecho administrativo.

H. Relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo

La relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo se da por múltiples motivos, entre los que destacan la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de trabajo y, en el caso de las relaciones regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional, de las condiciones generales de trabajo.

I. Relación del derecho administrativo con el derecho procesal

El derecho administrativo se relaciona con el derecho procesal en virtud de que, durante el desarrollo del proceso, particularmente en el de carácter laboral administrativo y en el relativo a infracciones, participan autoridades administrativas; además, la administración tiene atribuidas diversas funciones jurisdiccionales en cuyo ejercicio debe aplicar principios y normas de naturaleza procesal; por ello, como bien explica Hugo Alsina:

El Estado, en su función de poder administrador, ejerce también ciertas facultades jurisdiccionales en cuanto resuelve las pretensiones de sus súbditos, fundadas en relaciones de derecho público comprendidas en aquella actividad, y las cuales se resuelven con normas de actuación que unas veces son propias (procedimiento contencioso-administrativo) y otras corresponden al derecho procesal, aplicado supletoriamente.⁷⁸

⁷⁸ Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, EDIAR, 1963, t. I, p. 45.

J. *Relación del derecho administrativo con el derecho internacional*

El derecho administrativo se relaciona con el derecho internacional, en virtud de que la firma o suscripción de tratados y convenios entre los Estados soberanos, o entre éstos y organismos internacionales, implica la asunción de compromisos y obligaciones para crear disposiciones internas y aplicarlas en sus territorios, a través de sus respectivas administraciones públicas.⁷⁹

Asimismo, la gran dinámica observada en las últimas décadas en torno a los procesos de globalización e integración económica, así como el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, ha dado como resultado una mayor interacción entre los Estados y, por consiguiente, la suscripción de instrumentos jurídicos como acuerdos de cooperación o colaboración por parte de sus administraciones públicas, que han incidido en el nacimiento y desarrollo de disciplinas administrativas como el derecho diplomático o consular.

2. *Relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas*

Como hemos comentado en párrafos anteriores, el derecho administrativo no sólo se relaciona con otras ramas del derecho sino también con otras disciplinas no jurídicas, como son la moral, la ciencia política, la ciencia administrativa, la sociología, la economía, la historia, la geografía y la estadística, entre otras.

XII. RAMAS AUTÓNOMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por diversas causas, algunas ramas del derecho administrativo alcanzan un desarrollo importante; incluso, algunas de ellas han dado lugar a nuevas disciplinas con mayor o menor grado de autonomía, como es el caso del derecho aduanero, el agrario, el ambiental, el financiero, el forestal, el de la seguridad social, el militar, el minero, el notarial, el postal, el del turismo y el derecho urbanístico.⁸⁰

⁷⁹ Río González, Manuel del, *Compendio de derecho administrativo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 10.

⁸⁰ Miguel Acosta Romero señala que estas disciplinas surgen con motivo del incremento de las actividades del Estado, y que se consideran administrativas por dos motivos esenciales,

XIII. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La voz española Fuente proviene del vocablo latino *fons, fontis*, traducible en estricto sentido como fuente o manantial, y en sentido figurado como principio, fundamento, origen, causa; o como apunta Martín Alonso en su *Enciclopedia del Idioma*: origen y principio de donde proviene una cosa.⁸¹

Como se ve, la locución *fuerza del derecho* es una expresión metafórica que relaciona el sentido figurado de la palabra fuente con el sentido de la palabra derecho, para aludir a la causa, origen y principio de este último, lo que explica Claude Du Pasquier de la siguiente manera:

El término fuente crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho.⁸²

La doctrina distingue varios tipos de fuentes del derecho, entre otras, las materiales, las formales y las históricas.

1. Fuentes materiales

Se hace referencia a las fuentes materiales o reales del derecho administrativo, para aludir a los hechos y acontecimientos que determinan la expedición, el sentido, la modificación y derogación de las normas jurídicas. La aparición y proliferación de conductas indeseables por nocivas, como el lavado de dinero, el narcotráfico y la prostitución infantil, por ejemplo, generan la actividad legislativa encaminada a identificar tales actividades como delitos, para cuya comisión se establecen penas específicas. Otro tanto ocurre con fenómenos derivados del avance científico y tecnológico, como el relativo a los trasplantes de órganos o a la clonación, el Internet y la firma electrónica, que mueven al legislador a normar las actividades respectivas,

ya sea porque se realizan a través de las dependencias y entidades que dependen del Poder Ejecutivo, o porque intrínsecamente tienen una naturaleza administrativa. Cfr. *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 45.

⁸¹ Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II, p. 2679.

⁸² Du Pasquier, Claude, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Suisse, Neuchatel, Editions Ides et Calendes, 1937, p. 34.

por lo que tales avances son, sin duda, fuentes materiales del derecho administrativo.

2. *Fuentes históricas*

Se habla de fuentes históricas del derecho administrativo para referirse a los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que rigieron los aspectos relativos a esta disciplina y que ya no están vigentes; por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de agosto de 1993, que antecedió a la actual Ley Orgánica del mismo nombre, en vigor desde el 23 de octubre de 1997, constituye una fuente histórica del derecho potosino, toda vez que sus preceptos fueron retomados en muchos casos por el legislador para la elaboración de la ley vigente.

3. *Fuentes formales*

Por fuentes formales del derecho administrativo, se pueden entender las actividades realizadas para la creación, expedición, modificación y derogación de las normas que pertenecen al ordenamiento jurídico-administrativo. Conviene aclarar que nuestra disciplina carece de fuentes exclusivas o diferentes a las fuentes generales del derecho, por cuya razón sólo profundizaremos en aquellas relativas a la legislación en el sentido de actividad legislativa, la actividad social que deviene en costumbre, la actividad jurisdiccional y la doctrina.

A. *La actividad legislativa*

Como bien observa el eminente jusfilósofo mexicano Eduardo García Máynez, es la actividad legislativa y no la ley la fuente del derecho, porque “así como la fuente de un río no es el agua que brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa”.⁸³

⁸³ Véase García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 52.

Como productos de la actividad formal y materialmente legislativa —una y otra, fuentes formales del derecho administrativo mexicano—, podemos distinguir: la Constitución, la ley, los tratados internacionales, el reglamento y la disposición administrativa de carácter general.

a. La Constitución

De acuerdo con la doctrina jurídica, la Constitución formal de un Estado es el conjunto de normas regulatorias de la estructura, el poder y sus funciones, la competencia y las atribuciones de los órganos estatales, así como los derechos que los particulares pueden hacer valer frente a aquél.

Riccardo Guastini identifica cuatro conceptos diferentes de Constitución, a saber: el acuñado a la luz de la filosofía política con un sentido liberal, para entenderla como límite al poder político; el elaborado en el campo de la teoría general del derecho, que la concibe como conjunto de normas fundamentales que caracterizan cualquier ordenamiento jurídico; el redactado en el lenguaje común, que la interpreta como código que monopoliza en cada Estado tal denominación por tratarse de un singular documento normativo, y el concepto que entiende a la Constitución como fuente del derecho.⁸⁴

Como producto de la actividad formal y materialmente legislativa desarrollada por el Constituyente potosino, la norma suprema local contiene en sus artículos 82, 83 y 84 los preceptos jurídicos fundamentales que regulan la organización de la administración pública del estado, dando la pauta para su funcionamiento y para la regulación de sus relaciones con los particulares; por tanto, dicha actividad que produce los preceptos contenidos en los referidos artículos constitucionales viene a ser fuente formal del derecho administrativo.

b. La ley

El vocablo español *ley* tiene múltiples acepciones, entre otras, destacan las de: modo de ser y obrar de los seres; regla establecida sobre un acontecer u obrar, nacida de la causa primera o de sus propias cualidades; propiedades y relaciones entre las cosas, según su naturaleza y coexistencia; precepto

⁸⁴ Véase Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001, pp. 30-39.

dictado por autoridad competente en que, con carácter general, se manda, prohíbe o permite algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; norma positiva del derecho; lealtad, fidelidad, amor; calidad, peso o medida que deben tener los géneros; calidad de oro o plata finos en las ligas de barras, alhajas o monedas de oro o plata; estatuto o condición establecida para un acto particular; cada una de las relaciones existentes entre las diferentes magnitudes que intervienen en un fenómeno.⁸⁵

Dichas acepciones evidencian que no sólo existe la ley jurídica, habida cuenta que también tenemos la ley moral, ley religiosa, ley económica y ley física. En el ámbito jurídico, podemos explicarla como la norma de conducta humana, general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva; en sentido formal, una norma de tales características será ley si, y sólo si, es expedida por el órgano legislativo competente, de acuerdo con un procedimiento específico preestablecido; en cambio, en sentido material será ley no sólo la emitida bajo esa denominación por el órgano legislativo, sino también la Constitución expedida por el órgano constituyente, así como el reglamento formulado por el órgano administrativo.

El derecho administrativo potosino también está contenido en un centenar de leyes que versan sobre temas administrativos, producto de la actividad formal y materialmente legislativa realizada por el Congreso del Estado, entre las que destacan las siguientes:

- Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Asociaciones Publico Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios parar el Estado y Municipios.
- Ley de Bebidas Alcohólicas del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Bibliotecas del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Bienes del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Centros de Educación Inicial y Cuidado Infantil del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Consulta Indígena del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado del San Luis Potosí.

⁸⁵ Véase Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II, p. 1250.

- Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Defensoría Social del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Deuda del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Donación y Trasplantes de Órganos para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Entrega Recepción de los Recursos Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Expropiación y Ocupación Temporal y Limitación del Dominio por causa de Utilidad Pública para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Extinción de Dominio para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento a la Vivienda del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento Artesanal del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento para la Lectura y el Libro del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento y Protección del Maíz Criollo en el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Ganadería del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de San Luis Potosí
- Ley de Hacienda para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Instituciones de Desarrollo Humano y Bienestar Social para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Juicio Político del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de la Persona Joven para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de las Personas Adultas Mayores para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de los Derechos de Niñas Niños Adolescentes del Estado de San Luis Potosí.

- Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Mejora Regulatoria del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Pensiones y Prestaciones Sociales del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Peritos del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Planeación del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Prevención y Atención a la Violencia Familiar del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Prevención y Seguridad Escolar del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Protección de Madres, Padres y Tutores Solteros del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Protección del Patrimonio Cultural para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Protección y Conservación de Árboles Urbanos del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Salud del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Salud Mental del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Sanidad inocuidad y Calidad Agroalimentaria del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Servicios de Seguridad Privada para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí.

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Transporte Público del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Turismo del Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Mezcal para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Notariado para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Registro Civil del Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Registro de Agentes Inmobiliarios del Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Registro Público de la Propiedad y del Catastro para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley del Sistema de Protección Civil del Estado y de San Luis Potosí.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí.
- Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí.
- Ley Estatal de Derechos de las Personas en Fase Terminal.
- Ley Estatal de Protección a los Animales.
- Ley Estatal de Protección de la Salud de las Personas no Fumadoras.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica del Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología del Estado de San Luis Potosí.
- Ley para el Desarrollo Económico Sustentable y la Competitividad del Estado de San Luis Potosí.
- Ley para el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de San Luis Potosí.
- Ley para el Fomento y Desarrollo a la Apicultura para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.
- Ley para la Administración de Bienes Asegurados Decomisados Embargados o Abandonados para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley para la Administración de las Aportaciones Transferidas del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista del Estado de San Luis Potosí.
- Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres del Estado de San Luis Potosí.

- Ley para la Inclusión de las Persona con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley para la Integración y Funcionamiento de Juntas y Comités de Mejoramiento Moral Cívico Material.
- Ley para la Prevención Tratamiento y Control de las Adicciones para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley para la Prevención y Manejo Integral de los Incendios Forestales
- Ley para la Regularización de la Firma Electrónica Avanzada del Estado de San Luis Potosí.
- Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Estado de San Luis Potosí.
- Ley que Establece el Derecho de Vía y su Aprovechamiento en las Vías Terrestres de Comunicación Estatal.
- Ley que Establece las Bases para la Emisión de Bandos de Policía y Gobierno y Ordenamientos de los Municipios del Estado de San Luis Potosí.
- Ley que Establece los Principios para el Uso de la Fuerza Publica del Estado.
- Ley Reglamentaria de Artículo 9 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí Sobre los Derechos y la Cultura Indígena.
- Ley Reglamentaria del Artículo 11 de la Constitución Política del Estado.
- Ley Reglamentaria del Artículo 133 de la Constitución Política de Estado en Materia de Remuneraciones.

c. Los tratados internacionales

La dinámica observada en las últimas décadas con motivo de los procesos de integración económica y de la suscripción de pactos, convenciones y acuerdos entre estados, y entre éstos y organismos internacionales, ha generado una serie de compromisos y obligaciones en el ámbito interno de los mismos, que se han materializado paulatinamente a través de la acción del poder ejecutivo, esencialmente.

Para el caso de nuestro país, los tratados internacionales son fuente formal del derecho administrativo, en virtud de que su instrumentación y cumplimiento impacta de manera directa la estructura y actividad de la administración pública, ya sea mediante la creación de nuevos órganos administrativos o la transformación del diseño institucional de los ya existentes, así como las relaciones de dicho aparato estatal con los administrados,

sobre todo, a partir de la incorporación en sede interna del derecho internacional de los derechos humanos.

d. El reglamento

A semejanza de la ley, el reglamento es un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; se distingue de la ley en razón de su órgano emisor, toda vez que ordinariamente es dictado por el poder ejecutivo, de ahí que resulte ser más fácilmente modificable que la ley, lo que no es óbice para la expedición de reglamentos interiores por parte de los otros poderes y de los órganos constitucionales autónomos, sin ninguna intervención del ejecutivo. En la práctica, los reglamentos pueden clasificarse como emitidos de acuerdo con la ley, en ausencia de la ley y en contra de la ley.

El llamado reglamento heterónimo es el emitido de acuerdo con la ley; así denominado por estar sometido a los dictados de aquélla, expedida por otro poder (Legislativo), circunstancia que impide el libre desarrollo de sus disposiciones; en cambio, el reglamento emitido en ausencia de la ley es el conocido como reglamento autónomo, así llamado por no tener su fundamento en aquélla, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional que no requiere de una ley que reglamentar; distinto es el caso del reglamento emitido en contra de ley —y por tanto ilegal—, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, o bien por emitirse con infracción de la ley que pretende reglamentar, ya por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal sino inconstitucional.

El doctor Gabino Fraga definió al reglamento como “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.⁸⁶

La anterior definición no es aplicable a todo tipo de reglamento, ya que como acabamos de mencionar, algunos —como los llamados reglamentos autónomos— derivan directamente de la Constitución; es por ello que la doctrina distingue entre reglamento heterónimo y autónomo.

Para el caso de San Luis Potosí, la Constitución local confiere el ejercicio de la facultad reglamentaria al gobernador del estado, de conformidad

⁸⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.

con la fracción III del artículo 80, la cual es intransferible e indelegable; por lo que, ni el secretario de gobierno, ni ningún otro funcionario de la administración pública estatal pueden expedir reglamentos de leyes.

Por ser un ordenamiento normativo de índole general, el reglamento debe ser abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, creado mediante procedimiento diferente al de la ley expedida por el órgano legislativo, derivado de un acto unilateral de autoridad competente, en ejercicio de función materialmente legislativa que le atribuye el orden jurídico vigente; su generalidad contrasta con los actos de autoridad que producen efectos concretos o individuales.

De igual modo, conviene hacer hincapié en que la facultad reglamentaria del gobernador del estado se reduce a las leyes emitidas por el Congreso local; en tanto que la de los ayuntamientos queda acotada por las leyes en materia municipal que expida dicho Congreso.

e. La disposición administrativa de carácter general

Este tipo de disposición incluye a los acuerdos, circulares, manuales, reglas, instructivos, directrices, criterios de aplicación general, lineamientos generales y demás ordenamientos que contienen normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la administración pública.

La obligatoriedad de dichas disposiciones se circunscribe a quien la emite y a sus subordinados, mas no a los gobernados, por lo que éstos podrán impugnarlas con éxito cuando rebasen o contradigan en su perjuicio la Constitución, la ley o el reglamento. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia sentó la siguiente jurisprudencia: “Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se funden en aquéllas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales”.⁸⁷

B. La actividad social que deviene costumbre

En determinadas condiciones y circunstancias la actividad social llega a ser costumbre, entendida en sentido amplio como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie, en tanto que, con un sentido

⁸⁷ Tesis 352, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 584.

jurídico se interpreta como la práctica establecida con fuerza de precepto, lo que la erige como una fuente del derecho en general, ya que la repetición de actos de la misma especie puede generar una norma jurídica, llamada por Justiniano: derecho no escrito, es decir, derecho consuetudinario, que por cierto puede ser recopilado por escrito sin perder por ello su carácter consuetudinario.

En el ámbito de la doctrina, la costumbre ha sido objeto de un fuerte repudio como fuente del derecho administrativo. En México, el artículo 2o. de la Constitución federal define como comunidad integrante de un pueblo indígena a la que, asentada en un territorio y con reconocimiento de autoridades y formas propias de gobierno interno, acorde con sus usos, costumbres y prácticas tradicionales, forma una unidad social, económica y cultural, lo que significa que la regulación de la estructura y organización de la administración pública específica de una comunidad integrante de un pueblo indígena puede ser determinada por sus usos, costumbres y prácticas tradicionales. Salvo esta posible excepción, la costumbre en México, y específicamente en San Luis Potosí, no es fuente del derecho administrativo y carece de fuerza normativa.

C. La actividad jurisdiccional

Realizada en ejercicio de la función pública jurisdiccional, dicha actividad consiste en *juris dicio*, es decir, en dictar el derecho en caso de controversia; el criterio igualmente empleado respecto de un problema jurídico, a través de un grupo sucesivo e ininterrumpido de sentencias concordes es lo que se entiende por jurisprudencia; en la tercera de las acepciones registradas en el *Diccionario de la Lengua Española*, se refiere al “criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes”.⁸⁸

El prestigiado jurista argentino Agustín Gordillo, con toda razón hace notar que “La jurisprudencia no es el conjunto de normas y principios imperativos contenidos en las decisiones de los órganos jurisdiccionales, sino las interpretaciones reiteradamente concordantes del orden jurídico positivo hechas por órganos jurisdiccionales (*auctoritas rerum similiter judicatorum*)”.⁸⁹

En México, la relevancia de la actividad jurisdiccional como fuente del derecho administrativo es muy modesta, por cuanto sólo puede influir

⁸⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, cit., p. 1215.

⁸⁹ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 228.

indirectamente en su generación en la medida en que la jurisprudencia administrativa sea tomada en cuenta por el legislador para la actualización de la norma jurídica, toda vez que dicha jurisprudencia, en los términos de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, sólo obliga a los órganos jurisdiccionales a acatarla, mas no es obligatoria para las autoridades administrativas y los particulares.⁹⁰

En el estado de San Luis Potosí su Constitución particular establece al respecto:

Artículo 165. La jurisprudencia emitida por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, es obligatoria para las salas del propio Tribunal, los juzgados depositarios del Poder Judicial del Estado y el Consejo de la Judicatura. La jurisprudencia emitida por las salas del Supremo Tribunal de Justicia será obligatoria para los juzgados depositarios del Poder Judicial del Estado.

Artículo 166. La jurisprudencia que emitan el Pleno y las salas del Supremo Tribunal de Justicia, será obligatoria a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. No obstante lo anterior, una vez que se haya aprobado, se deberá comunicar para su conocimiento a todos los órganos jurisdiccionales del Estado y al Consejo de la Judicatura para su difusión a través de la Gaceta, a fin de que los interesados estén en posibilidad de invocarla.

Artículo 167. La jurisprudencia se formará cuando se pronuncien en sesiones distintas tres resoluciones ininterrumpidas en el mismo sentido sobre la cuestión debatida, y ninguna en contrario y que, tratándose del Pleno del Tribunal, sea aprobada por cuando menos diez de sus integrantes, y en lo que respecta a las salas por unanimidad de sus miembros.

D. *La doctrina*

El derecho romano entendía la doctrina como el conjunto de opiniones de los jurisconsultos, concediéndole gran relevancia como fuente del derecho; por ello, de conformidad con una disposición (la Constitución) del emperador romano de Oriente, Teodosio II (año de 426), los jueces tenían la obligación de atenerse en la elaboración de sus sentencias a la opinión de los difuntos Papiniano, Gayo, Ulpiano, Paulo y Modestino, lo que dio lugar a la ficción conocida como el “tribunal de muertos” cuyo presidente resultó ser Papiniano, porque en caso de registrarse empate de opiniones

⁹⁰ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, cit., p. 59.

se debía dar preferencia a la de dicho personaje, por considerarlo el más grande de los jurisconsultos romanos.

Si bien la doctrina no puede considerarse actualmente como fuente formal y directa del derecho administrativo mexicano, sí debe tenerse como fuente mediata e indirecta del mismo, en la medida en que el legislador se inspira en las opiniones doctrinarias para la elaboración de la ley. De ahí la importancia de promover el desarrollo de una doctrina potosina de derecho administrativo.

E. Los principios generales de derecho

En el derecho comparado contemporáneo es usual recurrir, a falta de ley, a los principios generales del derecho, cuyo concepto es uno de los puntos más controvertidos en la doctrina jurídica; pese a lo cual, tales principios se convierten en fuente del derecho mediante varios procedimientos; el principal consiste en el empleo que de ellos se hace en el desarrollo de la actividad legislativa para la elaboración de la norma jurídica, a través de la cual quedan incorporados al derecho positivo; empero, también pueden ser utilizados como fuente del derecho mediante otros procedimientos, por ejemplo, el de usarlos para llenar las lagunas o subsanar las indebidas omisiones de dicha norma jurídica, cuando ésta no contiene precepto aplicable al punto en controversia.

Son numerosas las interpretaciones de la locución *principios generales de derecho*, destacando aquellas que los explican cómo: *i)* los axiomas contenidos en las antiguas compilaciones; *ii)* los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento de sus preceptos; *iii)* Las máximas universales, generales por su naturaleza y subsidiarias por su función, aplicables subsidiariamente a las lagunas del derecho; *iv)* los contenidos en el derecho positivo de cada país que se pueden inferir de los preceptos de su propio orden jurídico.

Entendidos como máximas universales, los principios generales de derecho son el andamiaje del derecho porque entrañan su esencia misma, son generales por su naturaleza y subsidiarios por su función, de aplicación supletoria a las lagunas del derecho positivo; entre ellos, descuellan en el derecho administrativo, los de:

- Buena fe: predica la concordancia entre el acto y la conciencia, entre la acción y la intención, en cuya virtud se adquieren derechos o

beneficios como en el caso de la prescripción, o se liberan responsabilidades o cancelan deberes.

- Debido proceso: prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertas condiciones y requisitos que incluyen el respeto de la garantía de audiencia, la prohibición de tribunales especiales y leyes privativas, y la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales dictadas por autoridad competente.
- Legalidad: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”;⁹¹ en tanto que los particulares, por sujetarse a la legalidad en sentido negativo, pueden hacer lo que el orden jurídico vigente no les prohíba.
- Moralidad administrativa: en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, y orientarse por criterios de legalidad, lealtad, justicia, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, tanto en sus relaciones con los administrados, como con sus compañeros, sus jefes y sus subordinados.
- Seguridad jurídica: el Estado debe preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, bienes y derechos contra todo acto indebido, ya sea de otros particulares o de las autoridades, ya que estas últimas sólo podrán afectar a la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos.
- Prevalencia del interés público sobre el interés privado: en materia administrativa atañe especialmente al instituto de la expropiación y a la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio del Estado.

XIV. COMPILACIÓN Y CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Mediante dos actividades diferentes puede efectuarse la reunión o colección sistematizada de ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema: la compilación y la codificación; la primera es producto de una labor editorial, frecuentemente a cargo de un particular; la segunda es resultado de una labor legislativa o reglamentaria a cargo del poder público; ambas tienen el común

⁹¹ Tesis 47, *Apéndice de jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1965*, Sexta Parte, p. 108.

propósito de facilitar el conocimiento de la normativa jurídica vigente, respecto de una materia dada, a través de una colección ordenada de los preceptos respectivos.

La codificación consiste en la integración lógica, ordenada y sistematizada de preceptos jurídicos reunidos con sentido de unidad para formar un cuerpo normativo coherente y congruente, para regulación de los temas de una parcela del derecho; porque codificar es, como bien dijera el jurista español Demófilo de Buen: “Reducir una rama del Derecho a una ordenación sistemática de reglas”.⁹²

En cambio, la compilación o acción de compilar, es una actividad editorial que pueden realizar, y de hecho realizan, empresas editoriales cuando publican en un mismo volumen ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema o sobre temas afines.

La codificación del derecho administrativo ha encontrado una fuerte oposición tanto en los órganos del poder público, a cuyo cargo estaría su instrumentación, como en la doctrina; se argumenta en su contra la multiplicidad y mutabilidad de las disposiciones administrativas, así como la índole tan diversa de los asuntos que regulan. Por ello, es poco frecuente la existencia de códigos administrativos en el sentido estricto de colecciones metódicas y sistematizadas de preceptos jurídicos, producto de la actividad legislativa o reglamentaria de los órganos estatales.

En México podemos citar, en el ámbito de los Estados de la República, los Códigos Administrativos de Veracruz, Chihuahua y Estado de México, expedidos por sus respectivas legislaturas; en cambio, la mayoría de las entidades federativas carece de codificaciones administrativas. Por el contrario, los ayuntamientos de algunos estados, en uso de su facultad reglamentaria han expedido códigos municipales, equivalentes al ordenamiento jurídico que en otros municipios se denomina Bando de Policía y Buen Gobierno o Reglamento Orgánico del Municipio.

XV. LA DIVISIÓN DEL DERECHO

Desde el tiempo de los romanos la división del derecho era un tema fundamental en la ciencia jurídica, como se puede comprobar en el *Digesto*, cuyo libro primero, tras explicar de dónde deriva el término *ius* y citar la definición

⁹² Buen, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932, p. 167.

de Celso: “el derecho es la técnica de lo bueno y de lo justo”, pasa a distinguir al derecho público del privado utilizando la fórmula de Ulpiano: *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*: “Es derecho público el que respecta al estado de la república, privado el que respecta a la utilidad de los particulares”.⁹³

Es de hacerse notar que la división del derecho no está libre de impugnaciones. Hans Kelsen, por ejemplo, objetó tal distinción dada la ausencia de una frontera precisa entre el derecho público y el privado, situación que da lugar a la imprecisión técnica de la división, lo que se comprueba fácilmente porque según el Jefe de la Escuela de Viena ninguna norma es exclusivamente pública o privada, pues todas afectan en mayor o menor medida tanto a la colectividad como a los particulares. Además, la pretendida distinción rompe la unidad del orden jurídico sin otro propósito que propiciar la creación autocrática de la norma jurídica, en lugar de su generación democrática por el órgano de representación popular. Afirma Kelsen:⁹⁴

Pierde su principal argumento la objeción kelseniana a la división del derecho, en razón de que por haberse formulado en el contexto político alemán de su época, con el claro propósito de combatir a la “razón de Estado” —sustento de la omnipotencia y de la irresponsabilidad del ente estatal autocrático—, no tiene cabida en el Estado de derecho, que asume su responsabilidad y suprime la mencionada falacia.

Pese a las impugnaciones formuladas acerca de la división del derecho y a la falta de consenso para emplear un criterio para definir la distinción entre derecho público y derecho privado —porque ninguna de ellas resuelve satisfactoriamente la cuestión—, el grueso de la doctrina acepta la referida distinción, cuando menos para efectos didácticos.⁹⁵

En la división bipartita del derecho, figura el derecho administrativo dentro de la rama del derecho público, junto con el constitucional, el penal, el procesal y el internacional público; en tanto que el derecho privado incluye al civil, al mercantil y al internacional privado.

⁹³ Justiniano, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro D’ors y otros, Pamplona, Aranzadi, 1968, t. I, p. 45.

⁹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, cit., p. 117.

⁹⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 13.

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Muestra la administración pública dos aspectos, uno dinámico y otro estático; conforme al primero se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud dicta y aplica las disposiciones destinadas al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público. En su aspecto estático, es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa.

En rigor, la estructura de la administración pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes; empero, tradicionalmente se alude a ella para referirse exclusivamente a su área inserta en el Poder Ejecutivo, que es con mucho la mayor.

En San Luis Potosí, la Administración Pública depende en su mayor parte del Poder Ejecutivo, lo que no impide la existencia de áreas semejantes tanto en el Congreso del estado como en el Poder Judicial local, así como en los órganos constitucionales autónomos estatales. Sin embargo, en el presente capítulo sólo me ocupo de la inserta en el Poder Ejecutivo.

I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

En el idioma español, el verbo administrar proviene del latín *ad*, traducible como “hacia”, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. Administración, según Isaac Guzmán Valdivia “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.⁹⁶

⁹⁶ Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961, p. 14.

En su aspecto dinámico, la administración se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles. Lourdes Münch Galindo y José García Martínez proponen la siguiente definición integral de la administración: “Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”.⁹⁷

También se puede considerar a la administración como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; también se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos, y desde luego, también, es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal, un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

II. CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El ámbito de aplicación de la administración es múltiple, pues incluye la iniciativa privada, las iglesias, el Estado y la comunidad internacional, lo que da lugar a la existencia de la administración privada, la administración eclesiástica, la administración pública y la administración internacional, por cuya razón se genera una diversidad de burocracias, a saber: una burocracia privada, que en ocasiones adquiere gran dimensión, como lo acreditan las grandes empresas transnacionales; una burocracia eclesiástica, que tiene a su cargo el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de las iglesias; una burocracia del Estado, que es la más conocida y estudiada, y una burocracia internacional, inserta en los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO por sus siglas en inglés (*United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y muchos más.

⁹⁷ Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995, pp. 23 y 24.

III. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Ubicada en el grupo de las ciencias prácticas, la administración es una ciencia normativa pues alude al deber ser; es además una ciencia formal, porque atañe a las formas de eficacia; en fin, es una ciencia referida a la dirección de los grupos humanos en su ordenación y en su actuación, que tiene por objeto el estudio de los principios racionales que atañen a la organización y a la actividad administrativas.

Thomas Woodrow Wilson, quien posteriormente sería el 18o. presidente estadounidense, en su famoso artículo publicado en 1887 postuló la necesidad de una Ciencia de la Administración Pública, al sostener “Debe existir una ciencia de la administración que se proponga enderezar el curso del gobierno, darle mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad”.⁹⁸

Henry Fayol, Frederick Winslow Taylor, Harrington Emerson y Henry Ford hicieron aportaciones a la ciencia de la administración en general; Roberto Jacobo Turgot, Carlos Juan Bautista Bonnin, Guillermo von Humboldt, Juan Gaspar Bluntschli, Thomas Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Teodosio Lares sentaron las bases para el surgimiento de la ciencia de la administración pública, acerca de la cual el doctor Omar Guerrero observa:

La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con títulos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado.⁹⁹

IV. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es moneda corriente afirmar que la administración pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad. Así lo entendió —por ejemplo— don Teodosio Lares, quien en sus *Lecciones de Derecho Administrativo*, si-

⁹⁸ Wilson, Thomas Woodrow, “The study of Administration”, *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 196.

⁹⁹ Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 2.

guiendo a Luis María Lahaye, vizconde de Cormenin, y a Chaveau Adolphe, dividía al Poder Ejecutivo en puro o propiamente dicho, y poder administrativo o administración activa.

La palabra *gobernar* —decía en 1852 el precursor del derecho administrativo en México—, revela al Poder Ejecutivo propiamente dicho, la palabra *administrar*, a la Administración activa (como llamaba a la pública)... La *administración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo administra.¹⁰⁰

En España, Vicente Santamaría de Paredes explicaba en 1885: “La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo*”.¹⁰¹

También Thomas Woodrow Wilson encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.¹⁰²

Fernando Garrido Falla, uno de los grandes administrativistas españoles del siglo XX, entendió a la administración pública, en sentido objetivo, como el área de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo, y en sentido subjetivo, la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado en el referido poder; además, hizo notar la no equivalencia en dimensión de los términos poder ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte de aquel poder.¹⁰³

Por su parte, Ramón Parada, con el mismo criterio, observa:

De la noción se excluyen, en principio, aquellas organizaciones estatales o poderes públicos cuya función específica es crear el Derecho (cortes genera-

¹⁰⁰ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, edición facsimilar, México, UNAM, 1978, p. 16.

¹⁰¹ Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885, p. 56.

¹⁰² Wilson, Thomas Woodrow, “The Study of Administration”, *cit.*, p. 198.

¹⁰³ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, t. I. p. 58.

les, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública.¹⁰⁴

Muchos de los autores que han intentado definir a la administración pública comparten la idea de que se trata, de una —no de toda— actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él; en este sentido, el profesor italiano Massimo Severo Giannini señala: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un «poder» del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo”.¹⁰⁵

Sin duda, la Administración Pública rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo; así lo reconoce, por ejemplo Marshall Dimock, al afirmar:

La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor.¹⁰⁶

Para quien esto escribe, *la Administración Pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.*

Como ya se ha mencionado, aun cuando la mayor parte de la estructura y la actividad de la administración pública potosina se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo local, el ejercicio de la función administrativa también está presente, si bien en menor medida, en las esferas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos del Estado, como lo demuestran, por ejemplo, la existencia de la Oficialía Mayor del Congreso, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el capítulo II del título octavo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, y el Consejo de la Judicatura con las facultades conferidas en el capítulo III del título tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial potosino.

¹⁰⁴ Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I, p. 13.

¹⁰⁵ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, cit., p. 198.

¹⁰⁶ Dimock, Marshall, “The meaning of scope in public administration”, en Gous, John et al, *The frontiers of public administration*, Nueva York, Russell and Russell, 1967, p. 12.

V. FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Una herramienta indispensable del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa es la organización administrativa, la cual admite diversas formas entre las que destacan la centralización, la desconcentración, la descentralización y la sectorización que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública constituye el objeto común de las cuatro.

Dichas figuras constituyen sendas formas de organización o tendencias organizativas, aprovechables tanto en el ámbito político como en el administrativo.

1. *La centralización administrativa*

En el área administrativa, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios; además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

A. *Concepto de centralización administrativa*

Como forma o tendencia organizacional, la centralización se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público. La centralización puede ser política o administrativa.

La centralización administrativa produce la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios; en su forma pura, se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Habida cuenta que en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea la fuerza armada, está centralizada.

Es pertinente diferenciar la centralización administrativa de la desconcentración administrativa, porque en esta última los órganos inferiores o periféricos carecen —por regla general— de facultad de decisión; los asuntos administrativos, salvo escasas excepciones, los resuelven los órganos superiores o centrales, y cuando lo hacen los periféricos, el órgano central, dada su superioridad, está facultado para revocar tal resolución. En la desconcentración administrativa, como veremos en páginas posteriores, ciertas competencias decisorias se atribuyen a órganos inferiores de la administración centralizada.

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundaría en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para Serra Rojas: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas”.¹⁰⁷

En nuestro país, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la centralizada se integra con la Oficina de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los órganos reguladores coordinados en materia energética y las siguientes secretarías de Estado:¹⁰⁸

- 1) Secretaría de Gobernación.
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4) Secretaría de Marina.
- 5) Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7) Secretaría de Bienestar.
- 8) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 9) Secretaría de Energía.
- 10) Secretaría de Economía.
- 11) Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹⁰⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 535.

¹⁰⁸ Artículos 1o., 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 13) Secretaría de la Función Pública.
- 14) Secretaría de Educación Pública.
- 15) Secretaría de Salud.
- 16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 17) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- 18) Secretaría de Cultura.
- 19) Secretaría de Turismo.¹⁰⁹

B. *Características de la centralización administrativa*

La base de la centralización administrativa es su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide, en donde se encuentra el órgano supremo de la administración investido de la máxima autoridad, mismo que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia, pudiendo delegar en los subordinados algunas de las facultades de que está investido. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

a. Poder de nombramiento

Es la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la

¹⁰⁹ Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, creadas mediante reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ley reglamentaria, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013 y 11 de agosto de 2014, respectivamente. Se trata de entidades atípicas adscritas al sector centralizado, que cuentan con personalidad jurídica y autonomía técnica y de gestión.

República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada, o sea, a los secretarios de Estado, al consejero jurídico del gobierno federal, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de subordinación entre el titular del Poder Ejecutivo y el personal de la administración pública; el poder de nombramiento puede ser delegable en favor de órganos inferiores.

En el caso de San Luis Potosí, la fracción XI del artículo 80 de la Constitución local confiere al gobernador del estado la facultad de “Nombrar y remover libremente a los secretarios del Ejecutivo, Oficial Mayor de Gobierno, y a todos los demás servidores públicos del Estado, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en esta Constitución o en las leyes”.

b. Poder de remoción

En ejercicio del poder de remoción, tanto el presidente de la República como el Gobernador del Estado pueden cesar libremente a sus colaboradores, siempre y cuando dicha remoción no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las leyes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción II, de la Constitución federal y 80, fracción XI, de la Constitución local, respectivamente.

c. Poder de mando

Se entiende el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado; sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, además del horario de labores en el caso del personal de base.

d. Poder de decisión

El superior jerárquico en ejercicio del poder de decisión puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia, elegir la que en su opinión sea la mejor, misma que habrá de ser acatada por el inferior. Como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución”.¹¹⁰

e. Poder de vigilancia

Los poderes de mando y de decisión, para tener cabal efectividad, requieren del ejercicio del poder de vigilancia, merced al cual el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus órdenes y decisiones, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El poder de vigilancia se ejerce mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

En virtud del poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

f. Poder disciplinario

El titular del órgano superior, con apoyo en sus poderes de vigilancia y de revisión, ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano

¹¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 82.

superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de quienes integran los órganos inferiores.

Variadas son las sanciones a imponer en ejercicio del poder disciplinario, mismas que van desde la amonestación, privada o pública, hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

g Poder de revisión

Se explica el poder de revisión como la facultad atribuida al titular del órgano superior de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

Huelga señalar que el poder de revisión, conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, obviamente es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

h. Poder para resolver conflictos de competencia

El titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en la atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La inexistencia del poder para la resolución de este tipo de conflictos, podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, o porque ningun-

na quisiese tomar conocimiento del mismo. En nuestro país, tanto el presidente de la República como el gobernador del estado cuentan con dicha facultad, de conformidad con los artículos 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, respectivamente.

2. *La desconcentración administrativa*

El verbo concentrar quiere decir reunir en un centro lo que está disperso o separado; así, la concentración administrativa aglutina y reúne en los órganos superiores las facultades decisorias; por tanto, como bien observa Juan Carlos Cassagne:

Existirá concentración siempre que las facultades decisorias se encuentren reunidas en los órganos superiores de la Administración Central, o bien cuando esa agrupación de facultades se opera en los órganos directivos de las entidades que integran la llamada Administración indirecta.¹¹¹

A contrario *sensu*, la desconcentración administrativa disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia de un órgano superior a otro inferior —ambos de la misma persona jurídica—, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

Se puede entender como desconcentración administrativa al traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado, muchas veces para acercar la acción de la administración pública a los administrados.

En opinión de Miguel Acosta Romero, la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al ór-

¹¹¹ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abledo Perrot, 2003, t. I, p. 295.

gano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.¹¹²

En México, la desconcentración administrativa está prevista en los artículos 17 y 17 *BIS* de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí. Acerca de los órganos desconcentrados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación formuló la tesis siguiente:

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁN FACULTADOS PARA CREAMOS. Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley orgánica en la que se distribuyan los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal. Asimismo, en dicha ley orgánica el legislador ordinario reconoció la facultad de auto-organización del Ejecutivo en la atribución establecida en su favor de distribuir los asuntos al interior de sus dependencias mediante la expedición de reglamentos interiores desde la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1935, facultad prevista actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autorizando el numeral 19 de la propia Ley, a los titulares de cada Secretaría para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas. Así, la regla general es que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada Secretaría, de manera que la organización y distribución de esas competencias entre los distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo Federal y a los titulares de cada dependencia. Por otra parte, los órganos desconcentrados fueron incorporados por primera ocasión en el artículo 17 de la Ley Orgánica mencionada, en el que expresamente se señala que funcionarán de conformidad con las disposiciones legales aplicables, por lo que se concluye que tanto el Congreso de la Unión mediante ley, como el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, pueden crearlos.¹¹³

¹¹² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 422.

¹¹³ Tesis P/J. 49/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Apéndice 1917-Septiembre 2011*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1080.

3. *La descentralización administrativa*

Propende la descentralización a transferir de un punto central de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía.

En el Estado contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición, como dos valores opuestos que, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan.

Según el profesor de la Universidad de Bolonia, Favio Roversi-Mónaco,

no existe un sistema político-administrativo que esté exclusivamente orientado hacia la optimización del uno o del otro. Por tanto, como consecuencia de la combinación de los dos principios, muy difícilmente, aun para sectores limitados de la organización de un estado, descentralización y centralización no están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.¹¹⁴

Considerada como tendencia o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como pueden ser el político, el administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.

La descentralización política concierne tanto a la forma de Estado como a la forma de gobierno; el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones, así como la multiplicación de polos de desarrollo lo es de la descentralización económica.

La doctrina explica a la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas específicas.

Para la instrumentación de la descentralización administrativa se crean personas jurídicas de derecho público distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades. León Duguit contempla la des-

¹¹⁴ Roversi-Mónaco, Favio en Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola (dirs.), *Diccionario de Política*, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

centralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas al igual que André Buttgenbach¹¹⁵ admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; por su parte, Gabino Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

A. *Descentralización administrativa por servicio*

La descentralización administrativa por servicio surgió en Francia como una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada en favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención.¹¹⁶

La personificación de los servicios públicos en Francia, da origen a la descentralización administrativa por servicio a través de la figura del “establecimiento público”, lo cual significa que la prestación de aquéllos se lleva a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público; en el derecho comparado recibe diferentes denominaciones: ente autónomo, en España; ente autárquico, en Argentina, u organismo descentralizado en México, en virtud de contar con autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.

B. *La descentralización administrativa por región*

La descentralización administrativa por región consiste, en opinión de Gabino Fraga, en la instauración de una estructura administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica, como es el municipio.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por

¹¹⁵ Véase Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative*, Bruselas, Jarcie, 1966, p. 103.

¹¹⁶ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹¹⁷

Otros autores consideran que la descentralización administrativa por región es una manera distinta de llamar a la descentralización administrativa territorial, que André Buttgenbach hace consistir en confiar a las autoridades públicas, regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto los servicios que juzguen necesarios.¹¹⁸

La descentralización administrativa por región o territorial, lejos de lograr un consenso generalizado en la doctrina, es motivo de gran controversia. No sólo Buttgenbach y Fraga, sino muchos autores más como Manuel María Díez, ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región; para este último,

El ejemplo típico de las entidades descentralizadas territorialmente son las comunas provinciales, cuya acción se desarrolla dentro de un ámbito geográfico determinado. Dentro de ese ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus actividades.¹¹⁹

A mi parecer, las opiniones de Buttenbach, Díez y Fraga son válidas en el contexto de un Estado centralista, mas no en el de un Estado federal toda vez que en el Estado central o unitario el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Francia; empero, en el esquema federal de México es inadmisibles considerar al gobierno municipal como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincidimos con el profesor Miguel Acosta Romero en considerarlo como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada desde el punto de vista técnico de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea en su

¹¹⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo, cit.*, p. 219.

¹¹⁸ Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative, cit.*, p. 104.

¹¹⁹ Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p.137.

organización administrativa las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas; por ello, este último autor le niega el carácter de organismo descentralizado por región.¹²⁰

C. *La descentralización administrativa por colaboración*

En ocasiones, la administración pública adolece de insuficiencia financiera, técnica u organizacional para realizar algunas de las actividades que tiene atribuidas, por cuya razón recurre a la descentralización administrativa por colaboración, en cuya virtud transfiere la facultad de su prestación a los particulares mediante el régimen de concesión, por ejemplo.

Se diferencia la descentralización por colaboración con las otras dos formas de descentralización administrativa, por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.¹²¹

a. *La concesión*

En el derecho romano encontramos un antecedente remoto de la concesión en la figura del *precarium*, gratuito en sus orígenes, en cuya virtud el propietario de un predio otorgaba en préstamo su ocupación mas no su dominio ni su posesión; el propietario podía revocarlo en todo momento y, a la muerte del precarista los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, puesto que los descendientes del precarista carecían de derechos hereditarios respecto de ellos.

Los *beneficia*, *privilegia principis* y demás regalías medievales fueron otras formas arcaicas de la concesión que, según Alfonso “El Sabio” (Ley 8, tít. I, de la 2ª Partida) se concedían “*por servicio que le óbviese fecho, o que le prometiesse de fazer por ello al Emperador*”.

En el derecho contemporáneo se puede entender la concesión como el mecanismo jurídico por medio del cual, quien tiene la titularidad de de-

¹²⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 665.

¹²¹ Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'administration*, París, 1930, pp. 210 y 211.

terminadas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero, y está prevista tanto en el derecho privado a través de la concesión mercantil, también llamada franquicia, como en el derecho público mediante la concesión administrativa, la cual puede ser de tres clases: la demanial o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; la de obra pública y la concesión de servicio público; esta última es producto de la descentralización administrativa por colaboración. El artículo 28 de la Constitución federal, previene en su undécimo párrafo:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La Constitución de San Luis Potosí incluye entre las atribuciones del gobernador del Estado, la de otorgar y revocar las concesiones que le competen (artículo 80, fracción XXVII).

En nuestro país, el instrumento usado con mayor frecuencia para poner en práctica la descentralización por colaboración es la concesión de servicio público, en cuya virtud este último no sale del ámbito de las atribuciones de la administración pública, quien en consecuencia no pierde su titularidad; razón por la cual prestará el servicio indirectamente por medio de un colaborador que viene a ser el concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, habida cuenta que la concesión de servicio público es un negocio jurídico en virtud del cual el Estado cede a un particular la facultad de prestar durante un periodo determinado, a su riesgo y ventura, un servicio público atribuido a la administración pública, mediante la remuneración que determine el régimen jurídico en el que se precisa la regulación, control y vigilancia del servicio.¹²²

De acuerdo con la legislación mexicana, el concesionario podrá ser una persona física o moral, y en este último caso su creación puede realizarse tanto en los moldes del derecho privado como en los del derecho social: hablamos pues de asociaciones y sociedades civiles, mercantiles, cooperativas y rurales.

¹²² Véase Hauriou, Maurice, *Précis élémentaire de droit public administratif*, 5a. ed., Paris, Sirey, 1943, p. 427.

En algunos países como Argentina y España, la legislación asigna carácter contractual a la concesión; en cambio, en México la legislación federal no le da ese tratamiento, por lo que la doctrina considera a la concesión como un acto mixto, en parte reglamentario, en parte administrativo y en parte contractual.¹²³

4. *La empresa pública*

Es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas. Como en otros países, en México el derecho privado aporta sus prototipos societarios para conformar en ellos una parte importante de la llamada empresa pública.¹²⁴

En términos de nuestra legislación vigente, podemos diferenciar dentro de las empresas de participación estatal y las asimiladas a ellas, las constituidas en los moldes tradicionales del derecho privado y las acuñadas en los troqueles del derecho público; las primeras son configuradas como asociaciones o sociedades civiles y mercantiles, donde el Estado posee la mayor parte del capital accionario o partes sociales, así como la facultad para designar a los titulares de sus respectivos consejos de administración, juntas directivas u órganos equivalentes; las otras son las conformadas como sociedades nacionales de crédito.

En la última década aparece la discutida asociación pública privada como un esquema de inversión a largo plazo operado por el sector privado destinado al desarrollo de la infraestructura.¹²⁵

En todo caso, las empresas de participación estatal constituyen entidades paraestatales de la administración pública federal y local, con personalidad jurídica y patrimonio propio, contando con un régimen jurídico híbrido específico, exorbitante del derecho privado.¹²⁶

¹²³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 253 y 254.

¹²⁴ Véase Fernández Torres, Isabel, *La creación de sociedades públicas a examen*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 44.

¹²⁵ Véase Cordielli Chiara, *The privatized state*, Princeton, Princeton University Press, 2021, p. 33.

¹²⁶ Diego Díez, Luis Alfredo de, *Acto administrativo, silencio administrativo*, A Coruña, Colex, 2021, p. 72.

Por tanto, su nacimiento y funciones se regirá por sus respectivos estatutos, así como por la legislación administrativa correspondiente, tal y como lo disponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, para el caso del estado de San Luis Potosí, la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado.

5. *El fideicomiso público*

La palabra fideicomiso proviene de las voces latinas *fides*, que significa fe, y *comisium*, que quiere decir confiado; es decir, encomendado a la fe, a la lealtad de alguien, por cuya razón etimológicamente lo podemos traducir como un encargo de confianza que, en sus orígenes se confió a la honradez y a la fe ajenas.

Para el caso del fideicomiso público, no obstante que la legislación mexicana es confusa e imprecisa en cuanto a su naturaleza jurídica, y que la doctrina no maneja un concepto unificado —al equiparlo algunas veces a una entidad paraestatal, otras a una manifestación unilateral de la Administración y otras más a un negocio jurídico o contrato—, es una figura que tiene su origen en el fideicomiso privado, siendo regulado originalmente por la legislación mercantil como un acto contractual y llevado posteriormente al ámbito del derecho público como una forma de organización administrativa idónea para cumplir ciertos fines estatales, sin que constituya una persona jurídica.¹²⁷

Así, podemos definirlo como el contrato por virtud del cual el gobierno federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitentes, transmiten a una institución fiduciaria la titularidad de bienes o derechos de la federación, entidad o municipios o afectan fondos públicos, a efecto de destinarlos a un fin lícito de interés público.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los fideicomisos públicos 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.

¹²⁷ Para un tratamiento amplio del tema, *cf.* Lemus Carrillo, Raúl, *Régimen jurídico del fideicomiso público federal*, México, Porrúa, 2012.

En el mismo sentido, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone en su numeral 40 que los fideicomisos públicos creados 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.¹²⁸

Con relación a esta importante figura, debemos distinguir dos momentos para efectos de su creación: *a)* la ley, decreto o acuerdo que ordena su constitución, señalando las bases a las cuales se sujetará su funcionamiento, y *b)* la formalización del contrato de fideicomiso con la institución fiduciaria, en cuyo clausulado se materializarán las referidas bases, incluyendo la constitución y facultades del comité técnico y, en general, de su estructura orgánica que deberá ser análoga a los organismos descentralizados o empresas públicas.

Si bien es cierto que la legislación federal referida incluye a los fideicomisos públicos en el apartado de entidades paraestatales, lo que haría suponer que se trata de entidades con personalidad jurídica propia, lo cierto es que sólo se consideran como entidades paraestatales si, y sólo si, *1)* cuentan con una estructura administrativa semejante a la de un organismo descentralizado, *2)* inciden en las áreas prioritarias del desarrollo nacional en auxilio del titular del Poder Ejecutivo, y *3)* tengan una finalidad de interés público.

En el estado de San Luis Potosí, el artículo primero de su Ley Orgánica de la Administración Pública ubica al fideicomiso público en la administración pública paraestatal, y en el artículo 57 de dicho ordenamiento legal dispone:

Artículo 56. Los fideicomisos públicos son aquéllos que se constituyen con recursos del Gobierno del Estado, que es el único fideicomitente y para un objeto específico de interés público o de beneficio colectivo.

¹²⁸ Los artículos 41, 44 y 45 de esta ley, consideran al fideicomiso público como contrato. En particular, el primero de ellos señala que el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico.

6. *La coordinación, vigilancia y control del sector descentralizado federal*

El titular del Poder Ejecutivo Federal como jefe de la administración pública, ejerce la tutela y el control de las entidades paraestatales a partir de diversos mecanismos establecidos en la Constitución y las leyes, dentro de los cuales destacan: 1) la facultad de nombramiento del director general o quien presida las mismas, por sí o a través del titular de alguna dependencia centralizada; 2) la integración de sus órganos de gobierno y vigilancia, con titulares o funcionarios de las dependencias centralizadas, y 3) a través de la sectorización administrativa.

A efecto de contribuir con mayor eficacia y eficiencia a la realización de los objetivos, fines y metas que tiene encomendados, la administración pública adopta como esquema de trabajo la sectorización administrativa, la cual consiste en que el titular del Poder Ejecutivo determina mediante un acto jurídico administrativo el agrupamiento en sectores definidos de un conjunto de entidades paraestatales con funciones afines, bajo la coordinación del titular de una dependencia de la administración centralizada, que generalmente corresponde a una Secretaría de Estado.¹²⁹

Este esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas, incluyendo San Luis Potosí, tiene como objetivos esenciales la coordinación de un grupo determinado de entidades paraestatales —organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos—, a través de la planeación, programación, presupuestación, control, información y evaluación de su funcionamiento, buscando hacer congruentes y alinear sus políticas con el sector centralizado y, en general, con la planeación democrática del desarrollo nacional.

A este respecto, los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponen que en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de las mismas en relación con la esfera de competencias que se atribuyen a las Secretarías

¹²⁹ Véase “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2016. Existen en el ámbito federal entidades paraestatales que por su naturaleza no están sectorizadas a ninguna dependencia de la administración centralizada, por lo que se entienden directamente relacionadas con el presidente de la República.

de Estado, las que fungirán como dependencias coordinadoras de sector; estas últimas estarán facultadas para coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades a su cargo, pudiendo incluso agruparlas en subsectores cuando así convenga para facilitar la coordinación y congruencia en el funcionamiento de aquéllas.

Asimismo, estarán presentes en la organización y funcionamiento de todas las entidades paraestatales —además de la dependencia coordinadora de sector— la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de congruencia global con el sistema nacional de planeación y cuestiones presupuestarias, de financiamiento, gasto y evaluación,¹³⁰ y la Secretaría de la Función Pública,¹³¹ para efectos de control y vigilancia.¹³²

En el estado de San Luis Potosí, el artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala como facultad del gobernador agrupar a las entidades paraestatales por sectores definidos, a efecto de que sus actividades sean programáticamente congruentes, a cuyo efecto dispone:

Artículo 5o. A fin de coordinar las acciones de la administración pública paraestatal, el Gobernador del Estado emitirá un decreto por el que las entidades queden sectorizadas bajo la coordinación de su propia oficina, o de las dependencias que por la naturaleza de sus atribuciones les corresponda orientar sus acciones. A las dependencias coordinadoras de sector corresponde vincular la programación y presupuestación, conocer las operaciones, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí previene la existencia de dependencias y entidades que auxilien al gobernador para el despacho de los asuntos de su competencia, lo que implica la división de la administración pública en centralizada y descentralizada, dado que las dependencias integran la administración centralizada, en tanto que las entidades conforman la administración descentralizada o paraestatal, y al respecto dispone:

¹³⁰ Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹³¹ Artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

¹³² Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 262.

Artículo 82.- El Gobernador del Estado se auxiliará con las dependencias y entidades que prevea la Ley Orgánica de la Administración Pública, para el despacho de los negocios de su competencia. Esta ley determinará las atribuciones de cada una de las dependencias; definirá las bases generales para la creación de entidades paraestatales, así como la intervención del Ejecutivo para su operación; complementariamente, los reglamentos interiores de las dependencias prevendrán su organización, funcionamiento y atribuciones específicas.

Por cuanto hace a la administración pública centralizada, la Ley Orgánica de la Administración Pública de San Luis Potosí dispone en la fracción I de su artículo 3o. que administración pública centralizada se integre con las secretarías del Despacho, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Estado y la Consejería Jurídica del Estado.

Por su parte, la fracción II del citado artículo 3o. establece que la administración paraestatal la integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, y los fideicomisos, sin especificar que sean públicos, como debería señalar.

1. Estructura de la administración pública centralizada del estado de San Luis Potosí

En los términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, su administración centralizada se estructura de la siguiente manera:

- I. Secretaría General de Gobierno;
- II. Secretaría de Finanzas;
- III. Secretaría de Desarrollo Social y Regional;
- IV. Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas;
- V. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- VI. Secretaría de Desarrollo Económico;
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos;
- VIII. Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental;
- IX. Secretaría de Educación;
- X. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- XI. Secretaría de Turismo;
- XII. Secretaría de Cultura;
- XIII. Contraloría General del Estado;

- XIV. La Secretaría de Salud;
- XV. Secretaría de Seguridad Pública,
- XVI. Oficialía Mayor;
- XVII. Consejería Jurídica del Estado.

La estructura de la administración centralizada se encuentra prevista a detalle en los reglamentos interiores de las secretarías del despacho, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Estado y de la Consejería Jurídica del Estado.

El esquema utilizado para la estructura de las secretarías de Estado contempla la existencia del despacho del secretario, subsecretarías, direcciones generales y direcciones; además, existen otras dependencias singulares dentro de algunas secretarías, que no existen en el resto, como es el caso del Instituto de Investigaciones Jurídicas que depende de la Secretaría General de Gobierno; en tal circunstancia, considero que para dar un idea general de la estructura orgánica de las secretarías del despacho del estado de San Luis Potosí, es suficiente mostrar la de una de ellas, por lo que a continuación presento la estructura orgánica de la Secretaría General de Gobierno.

I. Despacho del Secretario.

II. Subsecretaría de Gobernación, integrada por:

La Dirección General de Gobernación, de la que a su vez dependen:

- a) La Dirección de Desarrollo Político; y
- b) La Dirección de Enlace Internacional.

III La Subsecretaría Jurídica y de Servicios, integrada por:

La Dirección General de Asuntos Jurídicos, de la que a su vez dependen:

- a) La Dirección Jurídica;
- b) La Dirección del Periódico Oficial del Estado;
- c) La Dirección del Notariado;
- e) La Dirección del Registro Civil.
- f) El Instituto de Investigaciones Jurídicas

IV. Subsecretaría de Enlace Interinstitucional, integrada por:

La Dirección para Asuntos de Coordinación Interinstitucional y Seguimiento de Programas.

VI. La Dirección General de Seguridad Pública del Estado, integrada por:

- a) La Dirección de Estado Mayor;
- b) La Dirección de Operación;

- c) La Dirección de Inspección General;
 - d) La Dirección Zona Huasteca.
- VII. La Unidad Estatal de Protección Civil, integrada por:
La Dirección General de Protección Civil, de la que a su vez dependen:
- a) La Dirección de Coordinación;
 - b) La Dirección de Operación;
 - c) La Dirección de Capacitación;
 - d) La Coordinación de Zona Altiplano;
 - e) La Coordinación de Zona Centro;
 - f) La Coordinación de Zona Media; y
 - g) La Coordinación de Zona Huasteca.
- VIII. La Dirección de Informática y Sistemas;
- IX. La Coordinación General de Apoyo Administrativo; y
- X. La Contraloría Interna.
- XI. La Dirección General de la Academia de Seguridad Pública del Estado.

A juicio del doctor Andrés Serra Rojas, la secretaría del despacho alude a cada una de las ramas de la administración pública integrada por el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del titular del Poder Ejecutivo Federal, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.¹³³

En opinión de quien esto escribe, la Secretaría del Despacho es parte fundamental de la administración pública centralizada del estado de San Luis Potosí; es una dependencia administrativa de alto rango con facultades político-administrativas, que apoya al Ejecutivo del Estado en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con el despacho de los negocios del orden administrativo que constitucional y legalmente tiene encomendados en el ámbito local.

2. Atribuciones de la administración pública centralizada del estado de San Luis Potosí

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado determina las atribuciones de cada una de las dependencias de su administración pública, las cuales se resumen a continuación.

¹³³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 570. De acuerdo con este autor, la figura del secretario de Estado o del despacho llegó a México con la Constitución gaditana de 1812, que en su artículo 222 disponía la existencia de siete secretarios.

A. *Secretaría General de Gobierno*

Corresponde a la Secretaría General de Gobierno el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes del Estado y con los Ayuntamientos de la Entidad;

Conducir, por delegación del Ejecutivo, los asuntos de orden político interno, así como aquellos que le sean encomendados por aquél;

Vigilar el cumplimiento de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí por parte de la autoridad pública;

Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones que el Ejecutivo emita;

Servir de conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como publicar las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado;

Tramitar, ante el Congreso del Estado, lo relacionado con el nombramiento de, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo;

Otorgar a los tribunales y a las autoridades judiciales el auxilio que soliciten para el ejercicio de sus funciones;

Llevar el registro de autógrafos, legalizar y certificar las firmas de los funcionarios estatales, de los presidentes y secretarios municipales y notarios públicos, así como de los demás funcionarios a quienes esté encomendada la fe pública;

Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus Municipios;

Intervenir, en auxilio o coordinación con las autoridades federales y en los términos de las leyes relativas, en materia de cultos religiosos; detonadores y pirotecnia; portación de armas; loterías, rifas, apuestas y juegos; migración, y en la prevención y auxilio en caso de catástrofes naturales;

Tramitar los nombramientos que el Ejecutivo expida para el ejercicio de las funciones notariales, y ordenar periódicamente las visitas de inspección a las notorias del Estado; presidir el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana;

Organizar, dirigir y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil; planear, organizar; ejecutar los programas relativos a la protección civil de los habitantes; establecer el calendario oficial, y organizar los actos cívicos del Gobierno del Estado; [artículo 32].

B. *Secretaría de Finanzas*

A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Proponer e instrumentar la política fiscal y de deuda pública del Estado;

Proyectar y calcular el ingreso público del Estado, de acuerdo con la demanda del gasto público; Participar en la Comisión Gasto-Financiamiento para analizar y proponer al Gobernador del Estado los niveles de gasto público;

Estudiar, formular y presentar al Ejecutivo el anteproyecto de la Ley de Ingresos;

Recaudar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos que correspondan al Estado;

Administrar las participaciones federales en los términos de los convenios celebrados, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública estatal y fijar sus bases con la participación de las dependencias y entidades que correspondan;

Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, con los Gobiernos Municipales y con los organismos públicos y privados;

Establecer y mantener al corriente el padrón fiscal de contribuyentes;

Practicar revisiones y auditorías a los contribuyentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

Proporcionar asesoría en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias que le sea solicitada por las dependencias y entidades de la administración pública, por los Ayuntamientos y por los particulares, así como realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal;

Ejercer la facultad económico-coactiva, conforme a las leyes de la materia;

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas de carácter fiscal y demás de su ramo, vigentes en el Estado;

Imponer las sanciones por infracción a las disposiciones fiscales, de conformidad con la legislación aplicable; Dictar las normas relacionadas con el manejo de fondos y valores de las entidades y dependencias de la administración pública estatal, así como custodiar los documentos que constituyen valores, acciones y demás derechos que formen parte del patrimonio del Estado;

Cuidar que los empleados y funcionarios que tengan a su cargo el manejo de fondos públicos lo caucionen debidamente en los términos de ley; Nego-

ciar y administrar, previo acuerdo del Ejecutivo, la deuda pública del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables;

Coordinar y dictar la normatividad necesaria para el control y evaluación de las actividades de las oficinas recaudadoras en el Estado;

Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados y formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado;

Establecer y operar el Sistema Estatal de Control Presupuestal;

Formular los estados financieros de la Hacienda Pública estatal en los términos de la ley respectiva;

Proponer al Gobernador del Estado la cancelación de cuentas incobrables, así como el otorgamiento de subsidios y estímulos fiscales en los casos que proceda conforme a las disposiciones legales [artículo 33].

C. Secretaría de Desarrollo Social y Regional

A la Secretaría de Desarrollo Social y Regional corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Diseñar y coordinar la política de desarrollo social y humano, así como la planeación regional del Estado:

Formular programas de desarrollo social y regional, de carácter integral, en coordinación con la sociedad y el gobierno, que generen condiciones de vida digna para la población;

Velar para que las acciones que se propongan, permitan preservar sus culturas, lenguas, usos, costumbres y formas específicas de organización social;

Impulsar en las políticas públicas estatales y municipales para la superación de la pobreza y la marginación;

Coordinar la instrumentación de programas de desarrollo regional y microrregional, promoviendo con los municipios la participación de los agentes públicos, privados y sociales, en la ejecución de proyectos detonadores del desarrollo regional.;

Promover la construcción de la infraestructura y el equipamiento indispensable para el desarrollo social y regional de los municipios, comunidades y colonias populares;

Fomentar y apoyar el diseño y funcionamiento de mecanismos de consulta ciudadana y participación en los municipios y comunidades, para la identificación de sus necesidades y prioridades;

Celebrar y ejecutar convenios con la Federación en materia de desarrollo regional y social, coordinando con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales que concurren al desarrollo regional y social del Estado, la ejecución de los planes y programas respectivos;

Planear, coordinar, concertar y evaluar programas para la atención de los sectores sociales más desprotegidos;

Promover e impulsar proyectos productivos de carácter social, que permitan generar ingresos para superar las condiciones de pobreza a partir de un desarrollo sustentable;

Promover y apoyar el diseño e instrumentación de mecanismos de financiamiento público, privado y social para el desarrollo social y regional;

Promover la creación de microempresas para la producción, transformación y comercialización de productos, y apoyar la capacitación para el trabajo en el medio rural;

Estimular al sector privado, para canalizar inversiones productivas en relación con dicho sector;

Administrar los recursos del Fondo Estatal para la Infraestructura Social del Estado, derivado del Ramo 33, canalizando su ejercicio al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema;

Realizar el cálculo de distribución de los Fondos para la infraestructura Social Municipal, y para el Fortalecimiento de los Municipios, derivados del Ramo 33, entre los municipios del Estado;

Diseñar, operar y difundir un sistema de información abierto a las dependencias federales, estatales, al Congreso del Estado, y la sociedad, sobre el ejercicio de los recursos que integran el Fondo para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo para el Fortalecimiento Municipal, y el Fondo Estatal para la Infraestructura Social, para conocer sus alcances e impactos en el desarrollo social de las localidades, los municipios y el Estado [artículo 35].

D. *Secretaría de Desarrollo Social y Regional*

A la Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Definir la política general sobre desarrollo urbano, vivienda y obras públicas, así como vigilar su cumplimiento;

Intervenir en la planeación del desarrollo urbano y de los centros de población estratégicos; así como promover la formulación y revisión de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de centros de población municipales a petición de los ayuntamientos;

Participar con los gobiernos estatales y ayuntamientos en la elaboración, revisión y ejecución de los planes de desarrollo urbano de las zonas conurbadas interestatales e intermunicipales;

Promover el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos, la regularización de los asentamientos irregulares, y proponer las medidas necesarias para el mejoramiento urbano de las zonas marginadas, en coordinación con los ayuntamientos;

Formular, promover y concertar programas de desarrollo urbano y vivienda y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos federal y municipal, así como de los sectores social y privado;

Formular y aplicar los programas de acción e inversión pública que en materia de desarrollo urbano se deban ejecutar en la Entidad, en concordancia con los planes y políticas establecidos;

Establecer y vigilar el cumplimiento de los programas de adquisición de reservas territoriales del Estado, con la participación que corresponda a otras autoridades;

Promover mecanismos que faciliten la edificación, el mejoramiento y la rehabilitación de vivienda;

Coordinar y en su caso convenir con los organismos operadores, la ejecución de los programas del Ejecutivo del Estado en materia de construcción de infraestructura para el abastecimiento de agua potable y servicios de drenaje y alcantarillado, en coordinación con los ayuntamientos;

Integrar el Programa Anual de Construcción y Conservación del Gobierno del Estado, a partir de las solicitudes y presupuestos aprobados de las diversas dependencias; Realizar las obras públicas, estudios, proyectos y supervisión de obras, consideradas en el Programa de Construcción y Conservación, ya sea directamente o por contrato, observando las disposiciones legales de la materia;

Asesorar y apoyar técnicamente a las dependencias, entidades y Ayuntamientos en el planteamiento y realización de sus obras públicas, cuando así lo soliciten;

Formular y aplicar, en coordinación con la Oficialía Mayor, la política inmobiliaria de la administración pública estatal; XVI. Establecer en el ámbito de su competencia, las normas técnicas y, en su caso, autorizar la construcción, reconstrucción o conservación de edificios públicos, monumentos y obras de ornato;

Prever los requerimientos de áreas y predios para las vías de comunicación, previa consulta con las dependencias respectivas;

Promover la expropiación de inmuebles de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de las vías de comunicación estatales;

Formular los programas de construcción y conservación de carreteras y caminos de jurisdicción estatal, y promover ante el Gobierno Federal la construcción y mejoramiento de los sistemas federales de comunicaciones en el Estado [artículo 36].

E. Secretaría de Comunicaciones y Transportes

A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Instrumentar anualmente su programa de operación, el cual será sometido a la aprobación del titular del Ejecutivo para que sea considerado en el Presupuesto de Egresos correspondiente;

Establecer y aplicar la política de desarrollo del transporte en el Estado, y formular el programa estatal respectivo;

Proponer la creación de nuevas áreas administrativas para el correcto cumplimiento de los objetivos planteados en el programa estatal del transporte, y lo concerniente al fortalecimiento de las comunicaciones del Estado;

Ejercer el presupuesto autorizado, así como vigilar su ejercicio de contabilidad;

Participar con el titular del Ejecutivo en la celebración de convenios en materia de transporte público que éste celebre con el gobierno federal, otras Entidades o municipios, así como con el sector social o privado para la prestación del servicio de transporte;

Vigilar la prestación del servicio público de transporte en todas sus modalidades;

Recibir, tramitar y someter a la consideración del titular del Ejecutivo, las solicitudes para la autorización de concesiones, así como el otorgamiento de permisos temporales para la explotación de servicios de transporte público en el Estado;

Autorizar, previo acuerdo del Ejecutivo, y escuchando la opinión del Consejo Estatal de Transporte, rutas, horarios y terminales, así como todo lo relativo a la operación del servicio público de transporte y vigilar su cumplimiento;

Llevar el registro de los vehículos dedicados al transporte público en todo el Estado;

Llevar el registro de los operadores dedicados al transporte público en todo el Estado;

Tomar las medidas necesarias para evitar la suspensión del servicio del transporte público;

Organizar los servicios emergentes de transporte público urbano cuando las circunstancias lo requieran;

Tramitar lo referente a la caducidad, rescisión, cancelación y modificación de concesiones otorgadas por el Ejecutivo, y aplicar las multas y sanciones que procedan en los casos de infracción a las leyes de la materia;

Fomentar la organización de sociedades que se dediquen al servicio de transporte público;

Implementar y ejecutar las políticas de conectividad plasmadas en el Plan Estatal de Desarrollo [artículo 36 BIS].

F. *Secretaría de Desarrollo Económico*

A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Planear, regular, fomentar y promover el desarrollo industrial, minero, artesanal, comercial, de servicios y abasto del Estado;

Propiciar un ambiente de negocios apropiado para el desenvolvimiento de proyectos productivos y la atracción de la inversión;

Formular, con el concurso de los sectores productivos, los planteamientos estratégicos para el desarrollo de los sectores industrial, comercial y de servicios, considerando fundamentalmente las condiciones de los mercados regionales y globales, los recursos y potencialidades del Estado y los grados de desarrollo alcanzados por las diversas ramas industriales, comerciales y de servicios;

Fomentar la creación de fuentes de empleo, impulsando el establecimiento de la micro, pequeña, mediana y gran industria; maquiladoras, unidades de explotación minera, talleres artesanales y servicios;

En corresponsabilidad con las autoridades penitenciarias, de liberados, y post-penales, elaborar planes y programas para generar fuentes de empleo y capacitación para el trabajo a liberados para su reinserción social y prevención de su reincidencia, extendiéndose el apoyo a sus familias;

Promover la capacitación para el trabajo en función de las necesidades de la industria, el comercio y los servicios, actuando coordinadamente con el sector empresarial y con las instituciones educativas;

Apoyar los programas de investigación y desarrollo tecnológico y fomentar su divulgación, así como promover mecanismos de articulación entre las instituciones de investigación y las empresas y sectores demandantes de estos servicios;

Promover e instituir los fondos de fomento y los comités técnicos necesarios para apoyar el funcionamiento de las actividades productivas en el Estado;

Promover, en el marco de la estrategia de desarrollo de los sectores productivos del Estado, la articulación de cadenas productivas y la integración de conglomerados industriales, comerciales y de servicios que incrementen la competitividad y fortaleza de las actividades productivas;

Fomentar la constitución de toda clase de sociedades y asociaciones, cuyo objeto sea mejorar las condiciones de la producción, la distribución o el consumo;

Promover el desarrollo de alianzas estratégicas, de empresas comercializadoras y otros mecanismos que apoyen la exportación de bienes y servicios;

Proponer al Gobernador del Estado los instrumentos jurídicos, administrativos, económicos, financieros y fiscales que faciliten el establecimiento de proyectos productivos en el Estado, vigilar su desempeño y operar los que le correspondan;

Promover y realizar ferias, exposiciones y congresos industriales, comerciales y de servicios, así como campañas de promoción del Estado, en el país y el extranjero;

Promover la creación de parques industriales, centrales de abasto, centros comerciales, centros de convenciones y demás equipamiento, así como la realización de obras de infraestructura hidráulica, eléctrica y de comunicaciones, que mejoren la posición competitiva del Estado;

Proporcionar servicios de consulta y asesoría en materia de desarrollo económico a los organismos públicos y privados;

Asesorar técnicamente a los Ayuntamientos en el desarrollo de sus actividades industriales, mineras, artesanales, comerciales y de servicios, cuando éstos se lo soliciten;

Coordinar y dirigir el Sistema Estatal de Abasto y promover la organización y modernización del comercio de primera mano en el Estado;

Fomentar la producción artesanal en el Estado, así como el establecimiento de mecanismos adecuados de comercialización;

Establecer el Registro Estatal de Agentes Inmobiliarios [artículo 37].

G. Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos

A la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Planear, regular, fomentar y promover el desarrollo agrícola, ganadero, avícola, apícola, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial en el Estado;

Atender los asuntos agrarios en el ámbito de competencia del Estado;

Realizar estudios para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables del Estado;

Elaborar, ejecutar y evaluar los programas estatales de desarrollo agrícola, ganadero, avícola, apícola, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial de la Entidad;

Promover el mejoramiento y tecnificación de todas las actividades relacionadas con la producción, industrialización y comercialización agrícola, ganadera, avícola, apícola, forestal y pesquera en la Entidad;

Promover la educación, capacitación, desarrollo tecnológico e investigación en materia agropecuaria, hidráulica y forestal y propiciar su articulación con las necesidades de los sectores productivos;

Coadyuvar en el aprovechamiento racional de los recursos forestales, atendiendo a las necesidades de protección ambiental;

Fomentar y realizar programas de reforestación;

Promover el establecimiento y vigilar el funcionamiento del sistema meteorológico del Estado;

Proponer la construcción y conservación de las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y la pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Ejecutivo Estatal, por sí o en cooperación con los gobiernos federal y municipal, así como con los particulares;

XII. Proponer la política hidráulica en materia de aguas de jurisdicción estatal;

Realizar los estudios y proyectos para la construcción de la infraestructura hidráulica necesaria para apoyar las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y agroindustriales en el Estado;

Administrar y regular las aguas de riego estatales y la infraestructura hidráulica que se construya para el aprovechamiento de las mismas y los recursos que se destinen;

Programar, proyectar y proponer la construcción y conservación de las obras de captación y conducción del agua;

Promover el crédito agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Finanzas; y participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria;

Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas;

Cuidar la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques estatales, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados;

XIX. Promover la constitución de organizaciones de productores agrícolas, ganaderos, forestales, pesqueros y agroindustriales, y apoyarlos en el acceso al crédito y al seguro para la producción e innovaciones tecnológicas, canales de comercialización adecuados, almacenaje y mejores sistemas de administración;

Ejercer las atribuciones y funciones en materia agrícola, ganadera, forestal, pesquera y agroindustrial, derivadas de los convenios firmados con el gobierno federal o los Ayuntamientos;

XXI. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna fluvial y lacustre en el Estado [artículo 38].

H. *Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental*

A la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental le corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Formular, conducir y evaluar la política ambiental estatal, que dé marco a un desarrollo económico y social sustentable;

Aplicar los principios e instrumentos de política ambiental previstos en las leyes de la materia y sus disposiciones reglamentarias, así como atender la preservación y restauración del ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

Diseñar, instrumentar y evaluar la política estatal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional;

Evaluar el impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación y, en su caso, expedir las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

Regular las actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

Establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de competencia estatal y encargarse de las que le sean transferidas al Estado;

Seleccionar, determinar y autorizar los sitios para la disposición final de los residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos; regular los sistemas de manejo y disposición final de los mismos y supervisar que los sistemas de recolección y transporte cumplan con la legislación y normatividad ambiental aplicable;

Prevenir y controlar la contaminación atmosférica, así como la generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al ambiente, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales, de servicios y espectáculos públicos, así como en su caso, de fuentes móviles que por ley no sean de competencia federal;

Prevenir y controlar la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tenga asignadas el Estado;

Formular, expedir y ejecutar los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la participación de los municipios respectivos;

Prevenir y controlar la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos

de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

Atender los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

Participar en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

Conducir la política estatal de información, difusión y capacitación en materia ambiental;

Promover la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en la legislación aplicable;

Aplicar las medidas técnicas y de seguridad, así como las sanciones previstas en las disposiciones legales de la materia y promover la aplicación de las que les correspondan a otras autoridades;

Realizar las acciones que aseguren la conservación y restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, procurando la participación de otras dependencias, de las comunidades y particulares;

Establecer, con la participación de los Ayuntamientos por sí, o por conducto de los organismos operadores del agua, condiciones generales de descarga para los centros de población, así como las condiciones particulares de descarga de aguas residuales [artículo 39].

I. Secretaría de Educación

A la Secretaría de Educación corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Elaborar y ejecutar las políticas y los programas en materia educativa y deportiva en el Estado;

Prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, normal y demás para la formación de maestros;

Aplicar los planes y programas de estudio oficiales en las escuelas de educación básica, normal y demás servicios educativos;

Promover la enseñanza técnica, industrial, comercial, deportiva, física y la que se requiera, según las necesidades regionales del Estado;

Proponer a la Secretaría de Educación Pública federal, los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

Planear, programar, presupuestar, ejecutar y evaluar los programas educativos, recreativos y deportivos en el Estado;

A través de las instituciones y/o áreas encargadas del deporte, en coordinación con las autoridades penitenciarias, planear, presupuestar, y ejecutar programas de actividades físicas y deportivas en el interior de los centros penitenciarios;

Distribuir con toda oportunidad los libros de texto gratuitos y el material educativo complementario que la Secretaría de Educación Pública federal proporcione a los planteles;

Expedir los certificados y otorgar las constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios, de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudios correspondientes;

Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

Otorgar, negar o revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

Prestar en forma permanente y con alto contenido de calidad los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica;

Constituir el Sistema Estatal de Formación, Actualización, Capacitación y Superación Profesional para Maestros, incorporado al sistema nacional respectivo;

Otorgar reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que destaquen en el ejercicio de su profesión;

Evaluar de manera permanente y sistemática el proceso educativo en el Estado, de conformidad con las disposiciones que emita la Secretaría de Educación Pública federal; Crear, promover y administrar las bibliotecas en el Estado;

Promover la investigación científica y tecnológica;

Establecer, previo acuerdo con el Ejecutivo, convenios con los Ayuntamientos para coordinar actividades educativas de cualquier tipo y modalidad;

Promover la realización de congresos, asambleas, reuniones, competencias y concursos de carácter científico, educativo, artístico y deportivo;

Promover la conservación de las costumbres, usos, lenguas, tradiciones y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del Estado, así como preservar y fomentar el debido uso del idioma español;

Coordinar con las instituciones de educación superior las acciones que permitan a los egresados ofrecer el servicio social de pasantes y la orientación vocacional;

Otorgar becas para estudiantes de escasos recursos económicos, de acuerdo con la normatividad establecida en la ley de la materia;

Establecer y operar las subcomisiones estatales mixtas de escalafón y de cambios del personal docente, de conformidad con las disposiciones legales vigentes;

Llevar el registro y control de los profesionales que ejerzan en el Estado;

Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de los avances científicos y tecnológicos, así como de la producción literaria y artística del Estado;

Promover la participación del Estado en los encuentros y competencias deportivas y recreativas, nacionales e internacionales;

Promover la participación de los padres de familia y de la sociedad en general en el quehacer educativo, a través de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social, de conformidad con la normatividad legal establecida;

Vigilar en los planteles educativos de la Entidad el cumplimiento del Artículo 3º. de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos y de la legislación reglamentaria federal y estatal;

Vigilar la realización de los actos cívicos escolares de acuerdo con el calendario oficial;

Imponer sanciones a las escuelas que infrinjan las disposiciones legales, locales y nacionales en materia educativa [artículo 40].

J. *Secretaría de Turismo*

A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Aplicar los mecanismos para estimular la inversión turística hacia los nuevos desarrollos;

Promover acciones encaminadas a estimular en el rubro fiscal estatal, las inversiones que propicien el desarrollo de los centros, regiones y productos turísticos del Estado;

Proponer y aplicar estrategias y mecanismos para mejorar la oferta turística estatal;

Impulsar la consolidación de productos de turismo convencional de planes regionales estratégicos;

Fomentar el desarrollo del turismo sustentable a través de la conservación y aprovechamiento regional de los recursos y atractivos turísticos, así como el patrimonio cultural e histórico del Estado;

Impulsar el desarrollo del turismo alternativo para proporcionar una mayor competitividad de los productos turísticos, promoviendo el desarrollo local y regional;

Captar, analizar y difundir la información estadística de la actividad turística estatal y regional, y de las principales variables que le afecten;

Llevar a cabo un registro completo y actualizado de los centros de enseñanza turística en el Estado, y difundir el mismo entre los prestadores de servicios turísticos y futuros educandos;

Ejecutar las políticas de formación y desarrollo de recursos humanos para el sector turístico, así como evaluar sus resultados;

Formular y desarrollar el Programa Estatal de Turismo, de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Sectorial, y del Plan Estatal de Desarrollo;

Establecer el Registro Estatal de Prestadores de Servicios Turísticos, enlazándolo con el Registro Nacional de Turismo, para garantizar la actualización y eficacia de este instrumento de la actividad turística;

Coordinar sus funciones con el Consejo Consultivo debiendo supervisar la organización, funcionamiento y en general el buen desempeño del órgano colegiado de consulta y apoyo técnico, así como dar seguimiento a los acuerdos emanados del mismo; Coordinar las comisiones consultivas de prestadores de servicios turísticos, debiendo supervisar la organización, funcionamiento y en general el buen desempeño de las mismas, así como dar seguimiento a los acuerdos emanados de ellas;

Participar en las reuniones de los comités técnicos, de los fideicomisos que se constituyan para la promoción turística del Estado, y de otros comités o fondos que se formen para tales fines, por la Federación, el Estado y los municipios, e inclusive, por particulares;

Someter a la consideración del titular de Ejecutivo el Programa Estatal de Turismo

Aplicar las políticas, lineamientos, sistemas y procedimientos establecidos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como las disposiciones jurídicas que regulen su actuación;

Proponer al Ejecutivo Estatal la organización administrativa y operativa, el proyecto de presupuesto anual y los programas de trabajo de la Secretaría;

Ejercer el presupuesto autorizado, así como vigilar su ejercicio de contabilidad;

Celebrar contratos, convenios y todos aquellos actos jurídicos que se requieran para el debido cumplimiento de las funciones y objetivos del Programa Estatal de Turismo;

Someter a la consideración del titular del Ejecutivo, la creación de los organismos necesarios para coadyuvar con el desarrollo económico del Estado en materia de turismo, y cumplir con los objetivos y funciones que tiene encomendados;

Proyectar y promover el desarrollo de la infraestructura turística;

Impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas que operen en el Estado;

Diseñar, instrumentar, ejecutar y evaluar, los programas de investigación para el desarrollo turístico local [artículo 40 Bis].

K. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Ejercer en el ámbito estatal las atribuciones que en materia laboral le correspondan al Ejecutivo del Estado;

Conducir las relaciones en materia laboral del Poder Ejecutivo con los otros poderes del Estado, y con los ayuntamientos de la Entidad;

Intervenir administrativamente, en la solución de los conflictos individuales o colectivos que surjan en la Entidad en materia de las relaciones de trabajo, cuando el conocimiento de esos conflictos no corresponda a las autoridades federales; así como proporcionar a los trabajadores asesoría jurídica en la materia, cuando lo soliciten;

Dirigir, administrar, vigilar y fijar los lineamientos para el funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la cual tendrá las atribuciones que establezcan sus ordenamientos legales aplicables;

Procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas, y coadyuvar con las autoridades federales a la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo;

Promover el incremento de la productividad en el trabajo;

Procurar las medidas de prevención social en los centros de trabajo;

Supervisar la correcta aplicación de las disposiciones y resoluciones legales, relativas a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, salarios mínimos y capacitación; así como de las medidas de seguridad e higiene industrial en el ámbito de su competencia;

Realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico, así como celebrar los convenios necesarios para cumplir este objetivo;

Proponer la celebración de los convenios con instituciones públicas, privadas y sociales en materia de empleo y previsión social, así como vigilar su cumplimiento;

Coordinar el Servicio Estatal de Empleo, así como las bolsas de trabajo de índole público y vigilar su funcionamiento en el Estado;

Implementar las medidas administrativas conducentes en materia de seguridad industrial, prevención del desempleo, acceso a las oportunidades la-

borales para obreros desocupados, y de protección al menor y a las mujeres trabajadoras;

Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, las Especiales y las Comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción estatal, así como vigilar su funcionamiento;

Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción estatal que se ajusten a las leyes;

Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;

Dirigir y coordinar la inspección del trabajo a efecto de que se cumplan las normas de seguridad e higiene establecidas en los diversos ordenamientos legales;

Dirigir y coordinar la Procuraduría Estatal de la Defensa del Trabajo, y prestar a través de ella asistencia jurídica gratuita a los sindicatos o trabajadores que lo soliciten, y representarlos ante los tribunales del Trabajo;

Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo [artículo 40 TER].

L. *Secretaría de Cultura*

A la Secretaría de Cultura le corresponde el despacho, entre otros, de los siguientes asuntos:

Definir los objetivos y programas en el ámbito cultural y recreativo del Estado, en coordinación con los municipios del mismo;

Impulsar una política de evaluación y de estímulos a la creatividad, que proteja y conserve el patrimonio cultural del Estado;

Coadyuvar con las autoridades correspondientes en la protección de objetos, monumentos, lugares históricos y artísticos, zonas arqueológicas y sitios de interés por su belleza natural;

Fomentar la creación y multiplicación de instituciones de cultura municipales, difundiendo los beneficios de la ocupación artística y recreativa de la Entidad mediante la participación en los programas convocados a nivel estatal y nacional;

Fomentar las relaciones de orden cultural con otros Estados;

Elaborar y ejecutar las políticas, planes y programas en materia de arte y cultura, en apoyo a los programas municipales;

Estimular en apoyo a nuestro perfil cultural nacional a las instituciones culturales en el fortalecimiento de las fiestas tradicionales, así como en las exposiciones estatales, nacionales e internacionales de nuestra artesanía, gastronomía, expresiones musicales y danzas tradicionales de cada región y comunidad; difundiendo éstas a través de los medios de comunicación;

Conservar mediante programas de recuperación el patrimonio cultural del Estado;

Diseñar y consensar programas para edificación de museos especializados, casas de cultura regionales y municipales, así como su conservación y operatividad;

Apoyar los programas de defensa y protección de las zonas arqueológicas del Estado;

Atender los programas de las culturas étnicas del Estado, en un marco de absoluto respeto;

Integrar de manera permanente programas de promoción de todas las expresiones culturales de las etnias indígenas en el Estado, realizando eventos en los que se expongan y comercialicen sus productos y artesanías, procurando proteger la creación original y su ámbito;

Promover mediante becas y concursos la investigación de nuestro pasado étnico, y de nuestras raíces culturales y estéticas;

Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas a nivel estatal, nacional e internacional, para la organización de eventos culturales de relevancia como festivales o eventos, en los que se presenten manifestaciones culturales de cualquier índole o de interés general;

Hacer impresos, folletos o libros que divulguen la cultura de la Entidad en el ámbito estatal y nacional, la que estará abierta a cualquier manifestación, con estricto apego al derecho de autor y la libertad de expresión [artículo 41 BIS]

M. *Secretaría de Salud*

A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Proponer la política estatal en materia de salud, así como conducir y evaluar los programas que operan los Servicios de Salud en el Estado;

Establecer y desarrollar los programas convenientes y necesarios, para preservar y mejorar las condiciones de salud de los habitantes, con apoyo y en coordinación con los organismos que forman parte del sector salud;

Planear, normar, establecer, coordinar y evaluar el Sistema Estatal de Salud, en coordinación con instituciones de salud públicas, sociales y privadas;

Implementar y fortalecer el Sistema Estatal de Protección Social de Salud en el Estado;

Planear, promover, apoyar y vigilar los servicios de atención médica y sus auxiliares de diagnóstico y terapéutico, que realicen las instituciones públicas, privadas y sociales;

Proponer al Ejecutivo la celebración de convenios, contratos y acuerdos de coordinación de acciones en materia de salud;

Vigilar el cumplimiento de las leyes General y Estatal de Salud, así como de los acuerdos, convenios y contratos que en los términos de las mismas se celebren;

Consolidar el sistema estatal de información básica en materia de salud, y su actualización permanente;

Difundir los contenidos de los programas que establezcan tanto la Federación como el Estado en materia de salud, y orientar a la población en el uso y aprovechamiento de éstos;

Presidir la junta de gobierno o equivalentes, de las instituciones y organismos descentralizados de la administración pública estatal, que realicen actividades de salud en el Estado;

Establecer las normas que deben observar las instituciones y organismos públicos privados y sociales, en cuanto a la prestación de los servicios de salud;

Vigilar los servicios que presten las instituciones de la sociedad civil, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables en materia de salud;

Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general, que corresponda ejercer al estado en términos de la Ley General de Salud, de conformidad con las disposiciones aplicables y los acuerdos específicos de coordinación que celebre con el Ejecutivo Federal;

Ejercer el control sanitario de las materias de salubridad general que le correspondan, de conformidad con la Ley General de Salud y la Ley de Salud del Estado, incluidas aquellas ejercidas en los términos de los acuerdos específicos de coordinación que para el efecto se suscriban con la Federación, aplicando las medidas de seguridad y las sanciones que en su ámbito de competencia le corresponda ejercer;

Dictar las normas técnicas en materia local y verificar su cumplimiento;

Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de los actos emitidos en las materias de su competencia;

Promover, apoyar y coordinar las acciones de docencia, investigación y capacitación en el campo de la salud, y difundir los resultados de los estudios realizados [artículo 41 TER].

3. *La administración pública desconcentrada del estado de San Luis Potosí*

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, previene la existencia de órganos desconcentrados dentro de la administración pública, lo que ha dado lugar a la creación de los siguientes:

A. *El órgano desconcentrado Coordinación Estatal de Bibliotecas Públicas*

La Coordinación Estatal de Bibliotecas Públicas, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado, previsto en el artículo 2o., fracción VIII, de la Ley de Bibliotecas del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

B. *El órgano desconcentrado Coordinación Estatal de Protección Civil*

La Coordinación Estatal de Protección Civil, órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno, previsto en el artículo 21 de la Ley del Sistema de Protección Civil del Estado de San Luis Potosí.

C. *El órgano desconcentrado Servicio Estatal de Administración de Bienes Asegurados*

El Servicio Estatal de Administración de Bienes Asegurados, órgano desconcentrado de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado previsto en el artículo 60 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados, Embargados, o Abandonados para el Estado de San Luis Potosí.

4. *La administración pública descentralizada en el Estado de San Luis Potosí*

En su artículo 82, la Constitución Política del Estado hace referencia a las entidades paraestatales que integran la administración pública descentralizada; lo mismo hace la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, cuyo artículo 3o. establece que la administración pública

descentralizada se integra con los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos.

A. Los organismos descentralizados

La ley en cita dedica su capítulo séptimo a la regulación de las referidas entidades paraestatales que conforman la administración paraestatal, y en sus artículos 51 y 52 caracteriza a los organismos descentralizados como entidades creadas por ley, o por decreto del Ejecutivo Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tengan por objeto ya sea la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado; la investigación científica y tecnológica; o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

De conformidad con lo dispuesto por el inciso f) del artículo 72 de la Constitución federal, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Lo anterior significa que al haberse creado el organismo descentralizado mediante ley del Congreso del Estado, para extinguirlo se requiere hacerlo a través de una ley.

Un sector importante de la doctrina se pronuncia porque los organismos descentralizados sólo puedan crearse mediante ley, dado que si son creados por el Ejecutivo, para su operación inicial se ven precisados a violar el principio establecido en el artículo 126 constitucional, conforme al cual “No podrá hacerse pago alguno que no esté previsto o determinado por la ley posterior”, lo cual impide que el organismo descentralizado así creado, no pueda operar por no poder adquirir ningún recurso material para su funcionamiento.

Además, la creación de estas entidades paraestatales mediante acto legislativo permite debatir sobre la pertinencia de crearlas, y tomar una determinación debidamente razonada al respecto.

Cabe observar también que una persona jurídica de derecho público requiere habilitación legislativa para que sus órganos de gobierno ejerzan la facultad reglamentaria, esto es, otorgarse sus propios estatutos orgánicos o reglamentos interiores para precisar su organización y funcionamiento, así como para externar sus propias decisiones en ejercicio de su autonomía técnica y de gestión.

Si bien es cierto que el presidente de la República en el ámbito federal y los gobernadores de los estados en el ámbito local cuentan con una potestad directamente atribuida por el Constituyente en el texto fundamental, indispensable para hacer posible el desarrollo y ejecución de las leyes, de ello no se deriva que el Poder Ejecutivo pueda —a título particular o por delegación del Poder Legislativo— investir órganos descentralizados con facultades normativas; en otras palabras, delegar su facultad reglamentaria.

En algunos estados de la República, el organismo descentralizado adolece del defecto de que su órgano de gobierno sea presidido por el Gobernador del estado, lo cual desvirtúa el propósito de la descentralización administrativa de no establecer una relación jerárquica con el titular del Ejecutivo, defecto que no se presenta en los organismos descentralizados potosinos

Son organismos públicos descentralizados de la administración pública paraestatal del estado de San Luis Potosí, los siguientes:

a) *La Casa de las Artesanías del Estado de San Luis Potosí*

En los términos del artículo 4o. de la Ley de Fomento Artesanal de San Luis Potosí, la Casa de las Artesanías del Estado de San Luis Potosí es un organismo descentralizado del Gobierno del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Económico; el artículo 8o. de dicha ley le atribuye, entre otras, las siguientes facultades:

Diseñar, administrar y promover programas que tengan por objeto fortalecer y difundir la actividad artesanal, tanto al interior de la Entidad como fuera de la misma;

Celebrar acuerdos o convenios con los gobiernos federal, estatales o municipales, así como con organizaciones privadas, con el fin de beneficiar el desarrollo de la actividad artesanal en la Entidad;

Impulsar la investigación de nuevas técnicas y diseños relacionados con la producción artesanal, a través de la calidad y la autenticidad de la artesanía potosina;

Organizar, capacitar y apoyar financieramente, en forma directa o coordinada con otras instancias públicas o privadas, a los artesanos para que se integren en micro o pequeñas empresas artesanales; así como para la obtención de financiamientos públicos y privados;

Fomentar, asesorar y apoyar la celebración de eventos de carácter regional, estatal, nacional o internacional que promuevan la artesanía potosina;

Realizar investigaciones sobre técnicas artesanales en peligro de extinción o de escasa práctica, con la finalidad de coadyuvar a su rescate, conservación y efectivo desarrollo;

Impulsar la investigación documental sobre la historia de las ramas y técnicas artesanales más sobresalientes en cada una de las regiones del Estado;

Realizar las actividades que tengan como objeto promover el conocimiento histórico de la actividad artesanal en el Estado;

Promover la creación de empleos a través de la generación de infraestructura en el sector artesanal;

Impulsar la especialización artesanal con ventajas competitivas.

b) *La Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de San Luis Potosí*

De conformidad con el artículo 84 de la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de San Luis Potosí, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de San Luis Potosí es un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto consiste en garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia.

c) *El Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología*

El artículo 2o. de la Ley Orgánica del Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología para el Estado de San Luis Potosí creó el Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología, con carácter de organismo descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado.

El artículo 4o. de la ley en cita, atribuye al Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología, entre otras, las siguientes facultades:

Planear, conducir, coordinar y evaluar las políticas generales que orienten el desarrollo sustentable del Estado, a través de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;

Apoyar la investigación científica básica y aplicada, así como la formación y consolidación de grupos de investigación en todas las áreas del conocimiento, las que incluyen las ciencias exactas, naturales, de la salud, de humani-

dades y de la conducta, sociales, biotecnología y agropecuarias, así como el ramo de las ingenierías, entre otras;

Impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico, así como el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de la planta productiva del Estado;

Fomentar la vinculación de las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico, con los sectores productivo, gubernamental y social del Estado;

Formular e integrar el Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación;

Conducir y operar el Sistema Estatal de Investigadores, y el Sistema Estatal de Información Científica y Tecnológica, estableciendo sus objetivos, criterios, funciones y formas de organización, en las reglas de operación y reglamentación interna;

Fomentar la formación de recursos humanos del más alto nivel, para la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;

Promover la divulgación de la ciencia a todos los niveles educativos, y entre la sociedad en general;

Formar parte de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, como se estipula en el artículo octavo transitorio de la Ley de Ciencia y Tecnología;

Coordinar el otorgamiento de los premios estatales de ciencia, tecnología e innovación;

d) *El Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí*

En los términos del artículo 3o. de la Ley del Instituto de las Mujeres del Estado de San Luis Potosí, tal Instituto es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la oficina del gobernador del estado, entre cuyos fines, establecidos en el artículo 6o. de dicho ordenamiento destacan, entre otros, los siguientes:

Ser el organismo rector en materia de igualdad en el Estado, implementando para ello los protocolos, políticas, programas y acciones de coordinación, capacitación, transversalización, evaluación y seguimiento, que se requieran con las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

Generar, bajo el principio de transversalidad, generar acciones tendentes a lograr una sociedad respetuosa de los derechos humanos de todas las personas;

Evaluar los programas, proyectos y acciones para la no discriminación y la igualdad de género, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias;

Extender los valores democráticos en la sociedad para la convivencia armónica entre los géneros y la participación política paritaria entre hombres y mujeres;

Promover la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y de la igualdad de género para el fortalecimiento de la democracia;

Difundir a la sociedad los derechos humanos y las garantías que otorga el orden jurídico mexicano para fomentar una cultura de legalidad, con énfasis en los que determinan la igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley;

Implementar acciones dirigidas a la formación de conciencia en las instituciones y organismos de la administración pública del Estado y municipios, de la obligación de generar oportunidades igualitarias para hombres y mujeres;

Generar las acciones necesarias para lograr que la atención en los servicios de salud sea brindada con perspectiva de género;

Fomentar la igualdad de oportunidades en materia educativa, para así desarrollar en forma equitativa las capacidades de mujeres y hombres;

Vigilar que la información difundida por las instancias competentes en materia de sexualidad a las mujeres y los hombres, sea clara, objetiva, libre de discriminación y prejuicios;

e) *El Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí*

Establece el artículo 13 de la Ley de Fomento a la Vivienda del Estado de San Luis Potosí que el Instituto de Vivienda del Estado de San Luis Potosí es un organismo descentralizado, en consecuencia tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas atribuciones determina el artículo 14 de la citada ley, entre las que figuran las siguientes:

Ejecutar los programas de vivienda, en beneficio de la población que carezca de una vivienda digna y adecuada;

Celebrar convenios de colaboración con los ayuntamientos para ejecutar las acciones de vivienda, previamente acordadas por el ayuntamiento, en los términos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano que corresponda, cuando el municipio no cuente con la infraestructura para llevarlas a cabo;

Asesorar a los municipios que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de programas de vivienda;

Solicitar al Ejecutivo del Estado cuando exista causa de utilidad pública, la expropiación de los bienes inmuebles para integrar las reservas territoriales destinadas a la vivienda;

Celebrar toda clase de actos jurídicos necesarios para la realización de sus fines;

Difundir e informar a la población los programas y acciones de vivienda, para que tenga un mejor conocimiento y participación en las mismas;

Fomentar la participación de los sectores público, social y privado en la implementación de las acciones de vivienda;

Promover la simplificación administrativa de trámites, permisos, autorizaciones y demás actos relativos al control de las acciones de vivienda;

Realizar las gestiones necesarias ante instituciones de crédito y organismos que apoyen acciones de vivienda;

Apoyar y asesorar a los ayuntamientos en materia de programas colectivos de construcción de vivienda en las zonas rurales;

Promover y apoyar el estudio, la investigación y el desarrollo de técnicas que mejoren los procesos para la construcción de vivienda;

f) El Instituto de Migración y Enlace Internacional del Estado de San Luis Potosí

El artículo 11 de la Ley de Atención y Apoyo a Migrantes del Estado de San Luis Potosí define al Instituto de Migración y Enlace Internacional del Estado de San Luis Potosí como organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la instrumentación y aplicación de la política migratoria estatal, con base, entre otras, de las siguientes atribuciones:

Formular, instrumentar y dirigir la política migratoria en el Estado de San Luis Potosí, atendiendo los lineamientos que para tal efecto se establezcan en el Reglamento de esta Ley;

Proponer al Ejecutivo, a través del Programa Estatal de Migración, el diseño de la política del Estado; y someter a su consideración el programa anual de actividades, en el que se incluyan las políticas públicas, servicios y programas estatales y regionales, para el cumplimiento de los objetivos que se establecen en la presente Ley;

Establecer permanente coordinación con las distintas entidades de gobierno relacionadas con el tema migratorio dentro de los tres ámbitos de competencia territorial;

Realizar campañas permanentes y temporales para fortalecer la cultura de protección de los derechos de los migrantes;

Ser el órgano de apoyo, gestión y enlace de los migrantes con sus familias, así como con las instancias de gobierno o privadas;

Alentar la organización de las y los migrantes de origen potosino, que se encuentren radicados en el exterior, y fortalecer los nexos con los ya existentes;

Impulsar de manera coordinada con los grupos organizados de potosinos en el extranjero, la ejecución de acciones de beneficio social y el desarrollo de proyectos productivos en sus lugares de origen;

Establecer vínculos con los actores de los sectores, privado y académico, sociedad civil y organismos no gubernamentales, en temas de movimientos migratorios;

Crear vínculos con las instituciones públicas nacionales y la sociedad civil, para la cooperación técnica financiera destinada a la solución de los problemas de los migrantes;

Impulsar y suscribir acuerdos interinstitucionales con las demás autoridades estatales y municipales, que permitan la protección a los derechos de los migrantes, prestando especial atención a la prevención de violencia contra las mujeres.

g) *El Instituto Potosino de la Juventud*

En su artículo 66, la Ley de la Persona Joven para el Estado y Municipios de San Luis Potosí caracteriza al Instituto Potosino de la Juventud, como un organismo descentralizado de la administración estatal, sectorizado en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto asesorar y auxiliar al gobernador del estado en la determinación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política pública relativa a la juventud en el estado de San Luis Potosí.

En su artículo 68 la ley mencionada confiere a dicho Instituto las siguientes facultades:

Ejecutar la política nacional de la juventud, que permita incorporar plenamente a las personas jóvenes en el desarrollo del Estado; adecuándola a las características y necesidades de la región y de la Entidad.

Evaluar la magnitud de los problemas relacionados con la juventud, los recursos con los que cuenta el Estado para su solución, y desarrollar programas para atender dichos problemas

Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno, para que conforme a sus respectivas competencias, ejecuten los programas y acciones encaminadas a promover el desarrollo integral de la juventud.

Concertar acuerdos y convenios de colaboración y coordinación con el Instituto Mexicano de la Juventud, así como con las autoridades federales, estatales y municipales, para promover, con la participación en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones, programas y proyectos ten-

dientes al desarrollo integral de la juventud, así como otorgar reconocimientos a las personas jóvenes por sus méritos alcanzados.

Coordinarse con las diversas dependencias y organismos de la administración pública estatal y municipal, así como con otras entidades políticas juveniles, para cubrir expectativas sociales, culturales, deportivas e intelectuales.

Auxiliar a las dependencias de la administración pública federal, estatal y a los gobiernos municipales, en la difusión y promoción de los servicios que prestan a la juventud cuando así lo requieran.

Impulsar el mejoramiento de instalaciones y servicios para la juventud, y en su caso, administrar su operación.

Implementar campañas preventivas de corrección y rehabilitación a personas jóvenes con problemas de adicciones, alcoholismo y tabaquismo, entre otros.

Promover programas de apoyo integral para las personas jóvenes indígenas y de zonas marginadas.

Realizar e incentivar estudios e investigaciones de la problemática y características juveniles, a fin de establecer políticas encaminadas al mejoramiento de sus condiciones de vida y a la búsqueda de alternativas para su desarrollo.

h) El Instituto Registral y Catastral del Estado de San Luis Potosí

De conformidad con el artículo 135 de la Ley del Registro Público de la Propiedad y del Catastro para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, el Instituto Registral y Catastral del Estado de San Luis Potosí es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría General de Gobierno, que tiene por objeto, según previene el artículo 138 de dicho ordenamiento legal, conformar de manera electrónica, la información de las bases de datos y archivos públicos del Registro Público de la Propiedad y el Catastro del Estado, a efecto de otorgar seguridad y certidumbre a los actos jurídicos celebrados o con efectos en el estado, promover y procurar la eficiencia y eficacia de las actividades administrativas del gobierno del estado y racionalizar el funcionamiento de la sociedad, con base en una información veraz y confiable; así como realizar las funciones y prestar los servicios relativos al Registro Público de la Propiedad y el Catastro en el Estado.

El artículo 141 de la ley en cita confiere competencia al referido Instituto para:

Regular, administrar y prestar los servicios inherentes a la integración electrónica de la información de las bases de datos y archivos públicos del Registro Público de la Propiedad y el Catastro del Estado.

Regular, organizar, integrar y administrar el Registro Público de la Propiedad y la prestación de los servicios inherentes al mismo.

Regular, organizar, integrar y administrar el catastro estatal y la prestación de los servicios inherentes al mismo; y ejercer funciones de autoridad administrativa y fiscal.

Tramitar y resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de los actos administrativos definitivos, que realicen las estructuras administrativas de apoyo a la Dirección General del Instituto.

Auxiliar a los órganos constitucionales del Gobierno del Estado, a las dependencias y entidades estatales y a los municipios, previo convenio que se celebre al respecto, en las áreas de la competencia del Instituto.

Fiscalizar, determinar, liquidar, cobrar y administrar las contribuciones y demás créditos fiscales, o civiles a su favor, procediendo, en el caso de los que sean de naturaleza fiscal, a ejercitar la facultad económico-coactiva, de ser necesario

i) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado

En los términos del artículo 13 de la Ley de Asistencia Social para el Estado y municipios de San Luis Potosí, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado (DIF) es un organismo público descentralizado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la oficina del gobernador del estado, al que el artículo 14 de la mencionada ley le otorga, entre otras, las siguientes atribuciones:

Establecer las bases para la coordinación de las acciones de las instituciones públicas y privadas que desarrollen tareas asistenciales;

Elaborar el Programa Estatal de Asistencia Social conforme al Plan Estatal de Desarrollo;

Coordinar las acciones públicas y privadas para la integración social de los sujetos de asistencia, así como validar y dar seguimiento a los programas respectivos;

Elaborar modelos de atención destinados a mejorar los servicios asistenciales;

Promover la creación de fondos mixtos para la asistencia social;

Asignar recursos económicos temporales y otorgar apoyos técnicos a instituciones que lo soliciten, con base a la disponibilidad presupuestaria del Organismo Estatal;

Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de niñas, niños y adolescentes, mujeres y adultos mayores en situación de desventaja;

Autorizar los procedimientos de adopción de niñas, niños y adolescentes que se encuentren albergados en centros de asistencia social públicos y privados, fungiendo como autoridad central en materia de adopciones internacionales;

Ejecutar acciones de prevención y rehabilitación de personas con discapacidad en centros no hospitalarios;

Acreditar la discapacidad de las personas que así lo soliciten, para hacer uso de los beneficios especiales que se les otorgan.

b. Las empresas de participación estatal locales

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí expresa en su artículo 53 que son empresas de participación estatal, las sociedades en las que el gobierno del estado participa en la integración del capital social, cuyo objeto consiste en complementar la producción de bienes o servicios socialmente necesarios, en tanto que en su artículo 54 reconoce como empresas de participación estatal mayoritaria a las que corresponda al gobernador del estado, la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, y/o al director general o equivalente; también se consideran empresas de participación estatal mayoritaria a las que en la integración de su capital figuren acciones de capital de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno del estado.

Además, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública del Estado. El Centro de las Artes de San Luis Potosí “Centenario” es una institución asimilada a las empresas de participación estatal mayoritaria.

c. Los fideicomisos públicos locales

En los términos del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, los fideicomisos públicos son aquellos que se constituyen con recursos del gobierno del estado, que es el único fideicomitente y para un objeto específico de interés público o de beneficio colectivo.

Son fideicomisos públicos de la administración pública descentralizada del estado de San Luis Potosí, los siguientes:

Fideicomiso Fondo de Fomento Económico del Estado de San Luis Potosí.

Fideicomiso Público de Inversión y Administración para el Desarrollo del Turismo en el Estado.

Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de San Luis Potosí.

Entre los fideicomisos públicos del estado de San Luis Potosí destaca el Fideicomiso Fondo de Fomento Económico de San Luis Potosí, cuyos objetivos específicos, determinados en el artículo 2o. de sus Reglas de operación consisten en:

I. Determinar los mecanismos necesarios para atraer el establecimiento en el Estado de empresas y negocios relacionados con los sectores de la SEDECO que generen empleos y, contribuyan a detonar la actividad económica y general;

II. Promover y fomentar la inversión de capitales nacionales y extranjeros en la industria, el comercio y los servicios, minería y artesanías; así como en la dotación de infraestructura, equipamiento urbano y de las demás acciones necesarias para el desarrollo económico del Estado de San Luis Potosí;

III. Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las micro, pequeñas y medianas empresas, particularmente de los sectores relacionados con el desarrollo económico;

IV. Promover la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en ferias, exhibiciones, misiones, encuentros, foros y eventos nacionales e internacionales para el posicionamiento de sus productos y servicios;

V. Fomentar la cultura y generación de emprendedores;

VI. Fomentar el desarrollo y consolidación de cadenas productivas estratégicas en el Estado;

VII. Diseñar estrategias que permitan a las empresas potosinas relacionadas con los sectores de la SEDECO acceder a oportunidades de mercado favorables, así como a esquemas de financiamientos viables y sencillos;

VIII. Promover la industria, el comercio y los servicios, la minería y las artesanías del Estado en los mercados locales, estatales, regionales, nacionales e internacionales;

IX. Impulsar la capacitación y el adiestramiento de los obreros y empleados de las empresas relacionadas con los sectores de la SEDECO localizadas en el Estado, mediante programas y eventos que desarrollen sus habilidades y permitan la obtención de los estándares de calidad requeridos;

X. Generar esquemas de investigación desarrollo tecnológico y de asistencia técnica a los que se permite acceder a la industria del Estado, estableciendo convenios y acuerdos con instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, de la más alta calidad;

XI. Apoyar la mejora continua, sistemática y permanente de la mejora regulatoria y simplificación administrativa del Estado;

XII. Analizar la conveniencia de establecer nuevas zonas industriales y centros de abasto y comercio, determinar su localización en el territorio del Estado y, en su caso, contribuir a su desarrollo y expansión;

XIII. En general, la realización de estudios y programas que coadyuven al desarrollo integral de los sectores relacionados con la SEDECO en el Estado de San Luis Potosí;

5. *La sectorización administrativa en el Estado de San Luis Potosí*

Como mencioné antes, en este mismo capítulo, el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala como facultad del Gobernador agrupar a las entidades paraestatales por sectores definidos, a efecto de que sus actividades sean programáticamente congruentes.

El artículo 58 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado adopta la forma organizacional de la sectorización administrativa al facultar al Gobernador del Estado

para conformar agrupamientos institucionales e integrar por sectores de actividad a la Administración Pública Descentralizada, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo y sus actividades sean programáticamente congruentes, para lo cual las dependencias coordinadoras de sector corresponde vincular la programación y presupuestación, conocer las operaciones, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

CAPÍTULO QUINTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al analizar el acto administrativo es preciso tener presente que la administración pública no sólo realiza actos de este tipo, pues también desarrolla actos materialmente legislativos, como cuando expide un reglamento, y actos materialmente jurisdiccionales, en los casos en que impone sanciones administrativas derivadas de la sustanciación de un procedimiento en forma de juicio.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Del mismo modo, habrá de recordarse al estudiar el acto administrativo que la administración realiza distintas clases de estos actos, entre otros, contractuales, unilaterales, individuales y generales.

1. *Clasificación de los actos administrativos*

A. *Actos administrativos contractuales*

Se entiende por actos administrativos contractuales los nacidos del acuerdo entre la administración y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos.

B. *Actos administrativos unilaterales*

Se habla de actos administrativos unilaterales para referirse a los realizados por la sola declaración de voluntad de la administración pública, como ocurre en la imposición de una multa.

C. *Actos administrativos individuales*

Se identifican individuales a los actos de la administración con efectos jurídicos respecto de una o varias personas determinadas, acerca de uno o varios casos específicos, como sucede en el otorgamiento de un permiso para expendio de licores o de una licencia de construcción, que confieren autorizaciones específicas a sus titulares.

D. *Actos administrativos generales*

A diferencia de los individuales, se entienden generales los actos de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con las convocatorias para licitaciones públicas o los planes de desarrollo.

2. *Definición de acto administrativo*

La noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo, por tener repercusiones en muchos de sus ámbitos; de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.¹³⁴

El acto administrativo ha sido interpretado con muy diversos criterios; empero, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la gran mayoría podría separarse en dos grandes grupos, a saber: los elaborados con un criterio orgánico y los planteados con un criterio material.

A. *El criterio orgánico*

De acuerdo con el criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del Poder Ejecutivo y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir este tipo de actos y no los órganos judiciales y legislativos, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

¹³⁴ Véase Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo. Teoría y régimen jurídico*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2019, pp. 38 y 39.

B. *El criterio material*

Conforme al criterio material —llamado también objetivo o sustancial—, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza; así, todos los órganos del poder público (ya sean administrativos, judiciales o legislativos) producen actos caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. Cabe subrayar que los órganos adscritos a la esfera formal del Poder Ejecutivo, no realizan únicamente actos administrativos sino también legislativos y jurisdiccionales.

Por ejemplo, los reglamentos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo federal y local son actos formalmente administrativos pero materialmente legislativos, pues fijan normas generales, abstractas e impersonales que tienen fuerza coactiva; de la misma forma, cuando el presidente de la República y los gobernadores de los estados conceden indultos a los sentenciado por delitos del orden federal o local, respectivamente, realizan un acto formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos una sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

C. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que el acto administrativo en sentido amplio es el realizado en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: “Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.¹³⁵

D. *Acto administrativo en sentido restringido*

Metodológicamente resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo, porque en una misma categoría engloba actos realizados en ejercicio de la función administrativa de muy diversa índole,

¹³⁵ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

como son, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello conviene formular una noción de acto administrativo en un sentido restringido, que permita, como dice Renato Alessi:

...aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos.¹³⁶

En consonancia con estas ideas, un amplio sector de la doctrina admite la formulación de una definición restringida de acto administrativo que excluya a los actos contractuales y a los actos normativos de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan sólo a sus actos simultáneamente unilaterales e individuales concretos.

Así, en sentido restringido podemos definir al acto administrativo como *la declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo competente en ejercicio de la potestad pública, con efectos jurídicos directos para determinados individuos, respecto de casos concretos y específicos*. Se traducen los mencionados efectos jurídicos en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones en favor o a cargo de los destinatarios del acto.

3. Caracteres del acto administrativo

Se considera a la presunción de legitimidad y a la ejecutoriedad como caracteres del acto administrativo en sentido restringido; el profesor Agustín Gordillo, a la luz de la Ley Argentina de Procedimientos Administrativos núm. 19.549, agrega los caracteres de estabilidad y de impugnabilidad.

A. La presunción de legitimidad

Uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también llamada presunción de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de

¹³⁶ Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

legitimidad; entraña el supuesto de que el acto se ha producido con apego al derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, *presunción de legitimidad*: “Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa”.¹³⁷

B. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo; en el primero, que es obligatorio y exigible y, por tanto, debe cumplirse, y en un segundo, que entraña una fuerza especial gracias a la cual la administración pública puede ejecutarlo coactivamente, aún con la oposición de los interesados sin tener que contar con el concurso del órgano jurisdiccional. Sobre este punto, Manuel María Díez opina:

En cuanto a la ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos sin intervención previa de los órganos jurisdiccionales.¹³⁸

C. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

El profesor Agustín Gordillo incluye dentro de los caracteres del acto administrativo a la estabilidad y la impugnabilidad, no sin advertir que tal inclusión la hace a la luz de la legislación argentina y, por tanto, puede no ser valedera para otros países.

a. *La estabilidad*

Equiparable a la irrevocabilidad, tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina, los siguientes:

¹³⁷ Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

¹³⁸ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

- Que se trate de un acto administrativo unilateral.
- Que sea individual, o sea no general.
- Que declare derechos subjetivos.
- Que haya sido notificado al interesado.
- Que sea regular, o sea que reúna las condiciones esenciales de validez.
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.¹³⁹

b. La impugnabilidad

En el derecho argentino, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse y defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo o por medio de procedimiento judicial.

La impugnabilidad no se contrapone con la estabilidad del acto, porque para la existencia de esta última se requiere que el mismo reúna las condiciones esenciales de validez, y la impugnabilidad permite, en su caso, demostrar que no se satisfacen aquéllas y, por ende, que hay ausencia de estabilidad. Sobre este punto, Gordillo explica:

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.¹⁴⁰

4. Elementos y requisitos del acto administrativo

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; desacuerdo que se complica aún más porque algunos autores consideran requisitos lo que otros interpretan como elementos del acto y viceversa. Para establecer cuáles son unos y otros, se debe tener presente qué elemento es la parte de un todo, y será esencial

¹³⁹ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, cit., pp. 146-150.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

si constituye una exigencia para la existencia del acto; en cambio, requisito es una condición indispensable para la validez del mismo.

Podemos pues, distinguir dos clases de elementos del acto administrativo: los esenciales, cuya falta impide la existencia del acto y los no esenciales, cuya ausencia no evita que el acto se realice. Dentro de los elementos esenciales pueden diferenciarse los básicos y los presupuestos; son básicos los elementos esenciales en sentido estricto, esto es, aquellos sin los cuales el acto administrativo no puede existir; en tanto que, son presupuestos, los elementos esenciales que están implícitos en los básicos.

A. *Elementos del acto administrativo*

a. La declaración de voluntad de un órgano administrativo

Se trata de un elemento esencial básico, porque sin dicha declaración de voluntad el acto administrativo no existe; en éste, a su vez, se encuentran implícitos otros elementos esenciales presupuestos: el sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero se refiere al órgano emisor del acto, el cual debe cumplir con los requisitos de competencia y de ejercicio de función administrativa, y el segundo corresponde al destinatario, a quien afecta el acto jurídicamente.

La manifestación de voluntad del órgano administrativo (sujeto activo) no puede ser tácita y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el destinatario (sujeto pasivo) quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

En la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre; por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa, debiendo expresarse en los términos previstos por la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero: “La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad”.¹⁴¹

En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

¹⁴¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 727.

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.¹⁴²

b. El objeto

El objeto del acto administrativo en sentido restringido, consiste en lo que el sujeto activo del mismo decide, certifica u opina, debiendo cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Según Luis Humberto Delgado Gutiérrez: “El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir, que la materia a que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la administración, de acuerdo a la ley”.¹⁴³

Como podemos observar, se puede explicar este elemento esencial básico del acto administrativo como el efecto jurídico buscado por éste, o como explica Manuel María Díez: “Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria”.¹⁴⁴

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido, el objetivo o propósito que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver explica: “El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”.¹⁴⁵

¹⁴² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

¹⁴³ Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, cit., p. 174.

¹⁴⁴ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 227.

¹⁴⁵ Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

El *telos* o fin del acto —como elemento esencial básico—, debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir, que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la norma. En opinión de Miguel S. Marienhoff: “La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. De modo que la finalidad en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente”.¹⁴⁶

B. Requisitos del acto administrativo

Entendemos por requisitos del acto administrativo en sentido restringido, toda condición indispensable para su validez; entre ellos destacan los de competencia y de ejercicio de función administrativa, que debe cumplir el órgano que lo emite; en cuanto a la voluntad del sujeto activo debe cubrir el requisito de expresarse en los términos previstos por la ley, ser espontánea y libre y no estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; en lo concerniente al objeto del acto debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Por lo que ve a su fin, el acto debe cumplir con los requisitos de ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma.

a. La competencia

Se puede entender la competencia como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano administrativo. Como explica Roberto Dromi: “La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes”.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

¹⁴⁷ Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

b. El ejercicio de función administrativa

Significa que los actos realizados por la administración pública, en ejercicio de funciones materialmente legislativas o materialmente jurisdiccionales, no son actos administrativos en sentido estricto; por otra parte, los actos realizados por los órganos legislativos y jurisdiccionales en ejercicio de función administrativa, sí son actos administrativos. En suma, tanto los órganos de la administración pública como cualquier otro órgano del estado, expedirán actos administrativos en sentido estricto, sólo si cumplen con el requisito de realizarse en ejercicio de función administrativa.

c. La posibilidad, licitud y determinación

En razón de estos requisitos, no puede ser válido un acto administrativo cuyo objeto sea físicamente imposible, esté prohibido por la normativa en vigor o no se determine con precisión.

d. La fundamentación y motivación

De conformidad con el principio de legalidad establecido en la Constitución general de la República, el acto administrativo debe cumplir los requisitos de estar fundado y motivado; fundar en derecho significa que el acto debe estar previsto en la ley, por lo que deberá señalar el precepto legal en que se sustente (aplicado al caso concreto), de suerte que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual se encuentra expresamente facultada.

En tanto que la motivación se refiere a la exposición de los hechos y causas concretas, que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar el caso particular dentro de las normas aplicables, es decir, en la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, y que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

En opinión del profesor Rogelio Martínez Vera:

El motivo del acto administrativo consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. En materia administrativa nos encontramos que cuando la autoridad (sujeto activo) dicta una resolución (manifestación de la voluntad) debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado

(sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución.¹⁴⁸

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.¹⁴⁹

e. La forma

Muchos autores consideran a la forma como un elemento del acto administrativo en sentido restringido, pero otros como Renato Alessi la catalogan como un requisito; para quien esto escribe, se trata de un requisito del elemento esencial consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda en dicho acto el órgano emisor conlleva la decisión de realizar un acto unilateral específico, generador de derechos y obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo; voluntad que se expresa a través de una declaración realizada en la “forma” señalada en la norma jurídica aplicable, lo cual significa que tal “forma” no es un elemento sino un requisito que habrá de satisfacerse para la validez del acto.¹⁵⁰

El artículo 164 del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí señala como elementos del acto administrativo:

I. Ser expedido por autoridades competentes, a través de servidor público u órgano colegiado facultados para tal efecto, y en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Que su objeto esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;

¹⁴⁸ Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

¹⁴⁹ Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 666.

¹⁵⁰ Véase Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

- III. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia;
- IV. Constar por escrito, indicando la autoridad de que emana;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Ser expedido sin que medie error de hecho o de derecho sobre el objeto, causa o motivo, o fin del acto y su emisión,
- VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

Por su parte, el artículo 165 del referido código establece como requisitos del acto administrativo, los siguientes:

- I. Que cumpla con las formalidades del procedimiento;
- II. Que se encuentre adecuadamente fundado y motivado;
- III. Que se expida de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por el interesado o previstos por las normas.
- IV. Que en su expedición se señale lugar y fecha de emisión;
- V. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo,
- VI. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el recurso que proceda y el término con que se cuenta para interponerlo, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado.

5. *Clasificación de acto administrativo* estricto sensu

Numerosas son las clasificaciones del acto administrativo en sentido restringido que registra la doctrina; entre ellas, destacan las que atienden a los criterios de su esfera de aplicación, de su finalidad, de su contenido o efectos, y de su relación con la ley.

A. Por su esfera de aplicación

Por su esfera de aplicación, el acto administrativo se clasifica en interno y externo. En el primer caso, sus efectos se producen al interior de la administración pública, como ocurre en la asignación de labores y determinación de horario de trabajo para cada servidor público; en cambio, el acto externo trasciende la esfera de aquélla, por producir efectos jurídicos res-

pecto de los gobernados, como acontece por ejemplo en el otorgamiento de una licencia de construcción.

B. *Por su finalidad*

En razón de su finalidad, el acto administrativo puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.

Acto administrativo preliminar o de instrucción, es aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, por lo que viene a ser un primer paso en la adopción de una resolución administrativa que establece, ratifica, modifica o extingue derechos u obligaciones. Un acto preliminar o de instrucción viene a ser, por ejemplo, el que ordena la práctica de una inspección.

Acto administrativo decisorio o resolutivo es el que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo o a favor de un particular; por ejemplo, la imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: “Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal”.¹⁵¹

C. *Por su contenido y efectos*

En atención a su contenido y efectos, se clasifican en actos administrativos que incrementan los derechos de los particulares, actos que restringen tales derechos y actos que dan testimonio de una situación de hecho o de derecho.

a. Actos que incrementan los derechos de los particulares

Incrementan los derechos de los particulares o propician el ejercicio de los mismos, los actos administrativos de aprobación, de admisión, de condonación, de concesión, de permiso, de licencia y de autorización.

El acto administrativo de aprobación es aquel por medio del cual una autoridad superior autoriza que surta efectos el acto de un órgano inferior,

¹⁵¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 246.

como en el caso de un acuerdo administrativo. Un ejemplo de acto de admisión, es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado directamente por el Estado para conferir su acceso a cada solicitante, como ocurre en las escuelas cuando se inscribe un alumno y en los hospitales públicos cuando se interna a un enfermo.

El acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general; por ejemplo, la señalada en la fracción I del artículo 54 Bis del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí, conforme a la cual las autoridades fiscales tienen facultad para condonar, total o parcialmente, las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente.

El acto administrativo de concesión incrementa los derechos de los particulares, en virtud de que faculta a una persona denominada concesionario a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, como la explotación de sus bienes o la prestación de los servicios públicos propiamente dichos.

También denominado licencia o autorización, el permiso viene a ser un acto administrativo que retira un obstáculo previamente impuesto por motivos de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercer un derecho preexistente; ejemplo de ello, viene a ser el permiso para instalar un anuncio luminoso, visible desde la vía pública en la azotea de una casa.

El maestro Gabino Fraga explica la distinción entre concesión y permiso o autorización (también llamado licencia), en los términos siguientes:

La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contrapuestos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.¹⁵²

Frecuentemente, el legislador no respeta la distinción que hace la doctrina entre concesión y permiso; por ejemplo, algunos ordenamientos legales disponen la expedición de permiso para prestar servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando debería ser al revés.

¹⁵² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo, cit.*, p. 237.

b. Actos que restringen derechos de particulares

Los derechos de los particulares en algunos casos se ven limitados o disminuidos por actos administrativos, realizados en beneficio del interés general o público; las órdenes, la expropiación y la sanción son algunos de tales actos restrictivos.

Las órdenes son actos administrativos que se traducen en mandatos o en prohibiciones, que crean a cargo de los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer; no se deben confundir con las advertencias, porque estas últimas no crean obligaciones sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos, porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obligaciones y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente, positiva o negativa.

La *expropiación* es la principal restricción legal al derecho de propiedad; es el acto administrativo por medio del cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación.

Al respecto, el artículo 27 de la Constitución federal establece en su segundo párrafo que: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Por su parte, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación del Dominio por Causa de Utilidad Pública para el Estado de San Luis Potosí, en consonancia con el citado precepto constitucional, en su artículo 4o. define a la expropiación como “El acto administrativo de privar a una persona de la titularidad de determinado bien o derecho que hace el Estado por causa de utilidad pública, mediante el pago de la indemnización correspondiente”.

Así, tenemos que por causa de utilidad pública podrán ser objeto de expropiación toda clase de bienes inmuebles, estén o no en el comercio, previéndose al efecto el pago de una indemnización que compense la afectación patrimonial sufrida.

La sanción, por su parte, es el acto administrativo mediante el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares. Ejemplo de lo anterior, lo constituye la Ley que prevé la imposición de mul-

tas que van desde el equivalente a veinte días hasta mil días del valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

c. Actos que certifican una situación de hecho o de derecho

Dan testimonio de ello diversos actos administrativos, entre los que destacan las inscripciones en registros de instituciones públicas, como el Registro Civil y el Catastro; figuran también aquellos actos como las certificaciones o constancias, expedidas por autoridades administrativas acerca de diversos aspectos relativos a personas o cosas, como el certificado de estudios o la constancia de no tener antecedentes penales.

Finalmente, también se incluyen en esta categoría las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones, abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

D. Por su relación con la ley

Desde la perspectiva de su relación con la ley, los actos administrativos se agrupan en reglados y discrecionales. Son actos reglados aquellos que se producen con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios. Se dice que son actos discrecionales los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libre apreciación, previsto en la ley.

6. Causas de extinción del acto administrativo

En opinión de diversos autores, es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto ha existido legalmente hasta el momento en que deja de producir consecuencias. “En cambio —apunta Miguel S. Marienhoff—, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab-initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente”.¹⁵³

¹⁵³ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo, cit.*, t. II, pp. 560 y 561.

A juicio del citado profesor argentino, cesan los efectos del acto administrativo cuando expira el plazo de su vigencia o se cumple su finalidad, en tanto que la extinción de dicho acto se produce por revocación o por anulación.

Es importante destacar que la referida Ley no distingue, como propone la doctrina, entre la extinción del acto y la cesación de sus efectos, pues incluye causas de cesación, como el cumplimiento de la finalidad, y la conclusión de su vigencia, dentro de las causas de su extinción.

A. *Revocación*

La revocación de un acto administrativo constituye en sí otro acto de la misma naturaleza; por ende, se trata de una declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo, cuya consecuencia consiste en extinguir los efectos jurídicos de un acto anterior, por motivos de legalidad, oportunidad o interés público.

En opinión de Serra Rojas:

Los elementos del acto de revocación son los siguientes: 1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente. 2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad. 3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, 'con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma'. Romanelli *ob. cit.* p. 98. Esto se denomina el retiro del acto jurídico; 4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general; 5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.¹⁵⁴

B. *Anulación*

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo; se considera una figura jurídica muy cercana a la revocación, a tal grado de que existe gran confusión en la doctrina, la ley y la jurisprudencia, considerándose muchas veces equivalentes y, en ocasiones, lo que para unos autores es revocación para otros es anulación y viceversa. En algunas legislacio-

¹⁵⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 373.

nes, la revocación del acto es atribución del órgano administrativo en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional, mientras que en otras la instancia administrativa puede tanto revocar como anular dichos actos.¹⁵⁵

En lo que respecta a la anulación del acto administrativo, tanto la doctrina como la legislación y jurisprudencia reconocen distintos grados, que en orden descendente suelen ser: inexistencia, nulidad y anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹⁵⁶ señala con relación al recurso de revisión:

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: ... III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

A juicio de Gabino Fraga, es innecesario que la ley establezca expresamente la figura de la inexistencia de los actos administrativos, ya que ésta opera “como una necesidad lógica” cuando el acto carece de sus elementos esenciales. Según su criterio, la inexistencia del acto administrativo se origina por falta de voluntad, de objeto, de competencia para la realización del acto y por omisión de sus formas constitutivas.¹⁵⁷

El acto administrativo declarado jurídicamente nulo —a la luz de la legislación federal—, se considera inválido y, en consecuencia, no se presume legítimo ni ejecutable, aun cuando pueda ser subsanable, lo que no impide que en vez de ello pueda expedirse un nuevo acto. Declarado jurídicamente nulo, los particulares no tienen obligación de cumplirlo y los servidores públicos deben hacer constar su oposición a ejecutarlo, con la condición de fundar y motivar tal negativa. Dicha declaración produce efectos retroactivos.

Cabe hacer hincapié en que, a diferencia de la legislación federal, el citado Código potosino no contempla la inexistencia, y se concreta a prever la nulidad, la que se genera por la omisión o irregularidad de cualquiera de sus elementos señalados en su artículo 164, y la anulabilidad, que surge cuando no se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 165 de dicho ordenamiento.

¹⁵⁵ Véase Araujo-Juárez, José, *La nulidad del acto administrativo*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2020, p. 77.

¹⁵⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

¹⁵⁷ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, *cit.*, pp. 292 y 293.

El acto administrativo declarado nulo será inválido, en consecuencia no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse; en tanto que el acto declarado anulable se considera válido; goza de presunción de legitimidad y ejecutividad, y podrá subsanarse por los órganos administrativos una vez satisfechos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la validez y eficacia del acto, según se establece en los artículos 164 y 165 antes citados.

Estimo que la teoría de las nulidades ampliamente desarrollada en las normas de derecho privado, como es el caso de los códigos civiles, necesita de una profunda revisión en el ámbito del derecho público, en virtud de los fines que persigue el Estado y las múltiples situaciones que enfrenta cotidianamente la administración pública en sus relaciones con los administrados.

En razón de lo anterior, algunos autores prefieren hablar de las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y no propiamente de la nulidad y anulabilidad como categorías globales.¹⁵⁸

C. *Extinción del acto administrativo por renuncia*

También es causa de la extinción del acto administrativo, la renuncia del sujeto que ha sido favorecido con el mismo. Al respecto, el artículo 173, fracción IV, del Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, condiciona la renuncia del interesado a que el acto administrativo se hubiere dictado en su exclusivo beneficio y no se cause perjuicio al interés público.

D. *Extinción del acto por cumplimiento de su finalidad*

Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo se produce su extinción; por ejemplo, concluida la construcción de un edificio y dado el aviso de terminación de obra, la licencia de construcción respectiva ha cumplido con su cometido y por tanto se extingue.

E. *Por expiración del plazo*

El acto administrativo también se extingue por expiración del plazo establecido para su vigencia; ejemplo de ello serían los permisos contempla-

¹⁵⁸ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., pp. 766-773.

dos en una licencia de conducir o aquel que se otorga para expender bebidas alcohólicas, los cuales están sujetos a una vigencia determinada que al vencerse requieren la emisión de un nuevo permiso o el refrendo correspondiente.

F. Por acaecimiento de una condición resolutoria

De conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 13 de la ley en cita, el acto administrativo de carácter individual se extingue debido a la realización de una condición resolutoria que lo afecte.

Por ejemplo, el otorgamiento de una beca por parte de una institución pública es un acto administrativo cuya vigencia se sujeta a la condición resolutoria de que el becario mantenga una calificación promedio mínimo de 8, de suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8 se cancelaría automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como bien observa Jesús González Pérez, “el procedimiento es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que corre por el mismo”.¹⁵⁹ Los órganos del poder público a quienes se encomienda el ejercicio de función administrativa deben desplegar ésta, de manera ordenada, por medio del procedimiento administrativo, por ser éste el sendero por el que circula aquélla.

1. *Concepto*

Hablar de procedimiento administrativo es referirse a una serie concatenada de pasos y medidas tendientes a producir o ejecutar un acto administrativo. Lo anterior, implica que la administración pública en general y los órganos que la integran, en particular, necesitan conducir su actuación y manifestar su voluntad con base en disposiciones legales preestablecidas, que le otorgan competencia y definen los alcances de sus funciones para que sus actos puedan considerarse jurídicamente válidos.

¹⁵⁹ González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

En este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: “Comúnmente, para dictar un acto administrativo se requiere seguir un procedimiento, una serie de actos y condiciones, previamente establecidos, como vía que debe adoptarse para formar la voluntad administrativa y expresarla en un acto”.¹⁶⁰

2. *El procedimiento administrativo en San Luis Potosí*

El referido Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí, rige los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa estatal y municipal, sobre todo, cuando se producen efectos en la esfera jurídica de los administrados.

Dicho ordenamiento, en su numeral 175, dispone que la actuación administrativa en el procedimiento administrativo se desarrolle con apego a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad, audiencia, igualdad y buena fe. Al respecto, previene:

ARTÍCULO 177. Las dependencias y entidades no podrán exigir más formalidades que las expresamente previstas en las leyes. Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisaran:

I. El nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal;

II. Domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas;

III. La petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición;

IV. El órgano administrativo a que se dirigen, y

V. Lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, requisito sin el cual se tendrá por no presentado. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital, haciéndose notar esta situación en el propio escrito.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

ARTÍCULO 178. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

¹⁶⁰ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

I. Las promociones deberán presentarse solamente en original y sus anexos en copia simple en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento puede presentarse en original o copia certificada, pudiendo acompañarse de copia simple para su cotejo, con la que se seguirá el trámite;

III. En caso de que cualquiera de los documentos hayan sido expedidos por la dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal ante la que se realice el trámite, bastará que los interesados señalen los datos de identificación de dichos documentos para que sean tomados en cuenta, y

IV. Cuando en un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados estarán obligados a proporcionar los datos o juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia o entidad ante la que realicen el trámite correspondiente.

En San Luis Potosí el procedimiento administrativo, según reza el artículo 176 del código de la materia, puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo, se encuentran establecidas en el artículo 191 del ordenamiento en cita, como son: la resolución definitiva, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida; la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas y el convenio de las partes.

3. *El silencio administrativo*

En algunos casos, el órgano administrativo se abstiene de manifestar su voluntad durante largo tiempo, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular en la forma y condiciones que señalan la Constitución y las leyes; tal inactividad, entendida en principio como la falta de respuesta del órgano ante un planteamiento realizado por un sujeto, pero que se suple con la ficción del legislador de otorgarle a ese silencio consecuencias jurídicas a través de un acto presunto, se conoce como silencio administrativo.¹⁶¹

¹⁶¹ Diego Díez, Luis Alfredo de, *Acto administrativo, silencio administrativo*, Coruña, Colex, 2021.

A. *Concepto de silencio administrativo*

Se puede entender a esta figura como la prolongada ausencia de manifestación de voluntad del órgano administrativo, pese a ser requerido para tal efecto por un particular, y la consecuencia negativa o positiva que el legislador le atribuye a esa falta de respuesta. En opinión del profesor español Julio Massip Acevedo, “este silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa”.¹⁶²

B. *Consecuencias del silencio administrativo*

Tres son las posibles consecuencias del silencio administrativo: la negativa, la positiva y la indefinida.

a. *La negativa ficta*

Consiste en una ficción del legislador, traducida en un acto administrativo presunto en donde la petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta en sentido negativo, esto es, en forma adversa al interés del solicitante. Para que opere la negativa ficta se necesita que el órgano administrativo tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución respecto de lo solicitado, y que haya transcurrido el plazo fijado por la ley para resolver dicha instancia o petición.

Un ejemplo de negativa ficta lo encontramos en el Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí, que dispone en su artículo 44:

Las promociones y solicitudes que formulen los particulares a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas y notificadas en un plazo no mayor de dos meses, salvo que se establezca un lapso distinto. Transcurrido este plazo, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, en cuyo caso, estará en aptitud de intentar los medios de defensa que procedan. El plazo mencionado se suspenderá cuando la autoridad requiera la presentación de documentación o, de información adicional.

¹⁶² Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

b. La afirmativa ficta

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración, consiste en suponer que la petición presentada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta favorablemente, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado.

c. La indefinida

Una tercera consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege en su artículo 8o., que se refiere al derecho de petición.

C. El derecho de petición

La obligación de los titulares de los órganos administrativos de dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. constitucional, al disponer que:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Como se infiere del precepto constitucional antes transcrito, toda persona puede ejercer el derecho de petición; empero, en materia política el uso de dicho derecho se reserva en nuestro país a los ciudadanos de la República.

En los términos del artículo constitucional citado, todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, quedando obligada la autoridad a dictar un acuerdo escrito por cada promoción que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

El ejercicio de este derecho tiene como requisitos que se formule por escrito y que se haga de manera pacífica y respetuosa, por lo que no será válido para su formulación utilizar violencia, amenazas, o hacerlo de manera insultante e irrespetuosa. Debemos destacar que la petición formulada mediante mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso al planteamiento oral expuesto en dicha reunión deberá dirigirse la petición escrita ante la autoridad competente.

Asimismo, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y hacerse del conocimiento al peticionario dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse. Complementariamente, nuestro máximo tribunal ha determinado en sus criterios jurisprudenciales que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

Para concluir el presente apartado, diremos que en lo relativo a los medios de impugnación con que cuenta el particular, tratándose de la negativa ficta procederá el recurso administrativo, y en algunos casos el juicio de nulidad ante los tribunales de lo contencioso administrativo; por el contrario, la violación al derecho de petición dará lugar al juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

4. *El proceso administrativo*

Muchos autores como Giuseppe Chiovenda distinguen entre procedimiento y proceso administrativo; el primero —como acabamos de ver—, se desarrolla en sede administrativa y, en ocasiones incurre en errores o defectos, involuntarios o deliberados, que vulneran o lesionan los derechos o intereses de los particulares, quienes los pueden combatir generalmente mediante el recurso administrativo, cuyo trámite representa una etapa adicional del procedimiento administrativo, en el mismo ámbito de actuación de la autoridad administrativa cuyo acto se reclama.

En tanto que el proceso administrativo tiene una connotación jurisdiccional, pues se entiende como toda relación jurídica de derecho público establecida entre el juzgador y las partes, cuyas características resume Ramón Martínez Lara de la siguiente manera:

I. Es de tracto sucesivo porque se desarrolla a través del tiempo.

II. Autónoma, tanto porque está regida por su propia ley, como porque existe independientemente de la relación sustantiva materia del proceso.

III. Es tridimensional, en el sentido ya indicado de que figura en ella el órgano jurisdiccional y las dos partes, actor y demandado.

IV. Su contenido consiste en los derechos, obligaciones, cargos y facultades que nacen durante el proceso.

V. Es heterogéneo, en el sentido de que los derechos y obligaciones susodichos no son de la misma naturaleza.

VI. Es colaborante, porque a pesar de que las partes, por decirlo así, luchan una contra la otra, sus actividades junto con la del juez deben incidir en el desarrollo normal del proceso (este punto de vista es de Calamandrei).

VII. Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.¹⁶³

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, cuyas partes son el particular y la administración pública, a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, de la competencia de tales tribunales cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.

¹⁶³ Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

CAPÍTULO SEXTO

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

El contrato representa una de las instituciones de mayor abolengo en el derecho positivo y en la ciencia jurídica en general; adquiere perfiles precisos en el derecho privado romano, revistiendo en la actualidad características propias, tanto en el derecho internacional público y privado, como en el derecho administrativo y en el derecho laboral.

I. CONVENIO, CONTRATO Y CUASI CONTRATO

La convención —también llamada convenio— fue considerada desde el derecho romano como típico acuerdo de voluntades, distinguiéndose en ella dos clases o especies: el contrato y el pacto. El carácter eminentemente formalista del derecho romano negó en sus inicios efecto jurídico a los pactos, otorgándolo únicamente a las convenciones investidas de ciertas solemnidades como *la mancipatio*, *la traditio*, *la stipulatio* y *la transcriptio* que, con sus respectivas modalidades, representaron los primeros modos de configurar los contratos.

La convención fue interpretada en el Código Napoleónico como el genérico acuerdo de voluntades, refiriéndose al contrato como la especie de convención que da origen a una obligación, por ser en los términos de su artículo 1101 un convenio en cuya virtud una o varias personas se obligan respecto de otras a dar, hacer o no hacer alguna cosa.¹⁶⁴

En su artículo 1628, el Código Civil para el Estado de San Luis Potosí define al convenio como “el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”; y en su artículo 1629 precisa: “Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos”.

¹⁶⁴ Colección de Códigos Europeos, concordados y anotados por D. Alberto Aguilera y Velasco, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875, T. I, p. 185.

No existe consenso en la doctrina respecto de la elaboración del concepto de contrato; el renombrado profesor español José Castán Tobeñas distingue tres interpretaciones del negocio contractual: el concepto amplio identifica la noción de contrato con la de convención o acto jurídico bilateral; el concepto estricto distingue la convención del contrato al considerar aquélla el género y éste la especie (convención es todo acuerdo sobre un objeto de interés jurídico y contrato es exclusivamente el acuerdo dirigido a constituir una obligación patrimonial). El concepto intermedio del contrato admite el invariable contenido patrimonial e incluye “no sólo los acuerdos dirigidos a constituir una relación obligatoria, sino también los encaminados a extinguirla o modificarla”.¹⁶⁵

Con anterioridad a Gayo, el derecho romano atribuyó el nacimiento de las obligaciones a un contrato o a un delito, siendo el autor de las “Instituciones” quien reconoció otras fuentes adicionales de las obligaciones que posteriormente —como hace notar Fernando J. López de Zavalía—, una corriente de glosadores clasificó como cuasi-contratos y cuasi-delitos.¹⁶⁶

Así, por cuasi-contrato se entiende todo acto lícito voluntario que, sin existir convención que lo acuerde, produce obligaciones respecto de uno de los interesados o recíprocas entre partes, o bien en beneficio de un tercero. Se suelen considerar como cuasi-contratos el pago de lo indebido, el enriquecimiento sin causa, la gestión de negocios y la promesa pública de recompensa.

II. DIVISIÓN DE LOS CONTRATOS

La institución del contrato ha encontrado en el derecho civil su mayor perfección y desarrollo; sin embargo, tal circunstancia no le niega su carácter jurídico general ni impide a otras ramas del derecho ocuparse del mismo, como en la realidad ha sucedido. Por ello, de acuerdo a la naturaleza de los ordenamientos jurídicos que los regulan, es dable dividir a los contratos en civiles, mercantiles, laborales y administrativos, siendo estos últimos los que interesan a la presente obra.

¹⁶⁵ Castán Tobeñas, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II, p. 576.

¹⁶⁶ López de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, 3a. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984, p. 321.

III. LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A pesar de que doctrinalmente se puso en duda la posibilidad de que la administración pública celebrara auténticos contratos, una vez superada dicha inquietud se discutió la naturaleza y carácter de los mismos, para poder establecer si existe un tipo especial de negocio contractual (contrato administrativo) diferente al de derecho privado. Como apunta Bartolomé A. Fiorini, “mientras los juristas polemizaban sobre la posibilidad de que el poder público pudiera realizar contratos, la realidad diariamente patentizaba la presencia de relaciones contractuales entre el Estado y los particulares”.¹⁶⁷

1. *Debate sobre la existencia del contrato administrativo*

Con relación a la existencia del contrato administrativo, se advierten dos corrientes doctrinarias: una negativa, que rechaza los contratos administrativos como categoría diferente de los del derecho privado, y otra positiva, que sostiene su existencia diferenciándolos de aquellos celebrados entre particulares, en virtud de que se encuentran sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a causa de un interés público implícito en el objeto del contrato.

La corriente negativa —prácticamente desaparecida en la actualidad— fue sostenida por juristas tan destacados como Otto Mayer, Fritz Fleiner y León Duguit, cuyos argumentos en contra los resume Fernando Garrido Falla diciendo:

La negación del contrato administrativo supone que los ejemplos que normalmente se manejan bajo tal denominación habrían de ser clasificados, bien como contratos civiles de la administración, bien como actos administrati-

¹⁶⁷ Fiorini, Bartolomé A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I, p. 409. Según Héctor Jorge Escola (*El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 158) “La discusión que antaño se había suscitado respecto de si existían o no los contratos administrativos, de si era posible la aparición de un tipo de contrato diferente del que era conocido en el derecho privado, y de la capacidad de la administración pública para celebrarlos, está ya definitivamente superada, y actualmente la legislación, la doctrina y la jurisprudencia reconocen esa existencia y esta posibilidad, como algo indubitable”.

vos necesitados del consentimiento de los particulares destinatarios y con frecuentes efectos jurídicos de actos condición.¹⁶⁸

Entre otros renombrados autores, figuran en la corriente positiva: Gastón Jèze, Marcel Waline, Rafael Bielsa, Gabino Fraga y Fernando J. López de Zavala; para este último, los contratos administrativos son celebrados por la administración pública, generalmente con un particular, con un fin público o relativo a la satisfacción de una necesidad pública, sometidos al derecho público con cláusulas exorbitantes del derecho privado, en los que el particular queda en una situación de subordinación jurídica respecto de la administración.

Compartimos la tesis de esta corriente positiva que sostiene la existencia del contrato administrativo como categoría diferente al contrato de derecho privado; sin embargo, considero que sólo una parte de los contratos celebrados por la administración pública son administrativos habida cuenta que también celebra otros de derecho privado. En este sentido, Miguel Acosta Romero afirma:

Aun cuando la doctrina ha discutido mucho sobre el particular, creemos que en la actualidad sí se aceptan teóricamente esta clase de contratos, y se explica la intervención del Estado en vista de una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando, en función de los objetivos que persigue con la celebración del contrato y que son los de cumplir con sus cometidos.¹⁶⁹

2. *Criterios para diferenciar el contrato administrativo*

Para diferenciar al contrato administrativo se han empleado diversos criterios doctrinales, entre los cuales destacan el subjetivo, el de la jurisdicción, el formal, el de la cláusula exorbitante, el legalista, el de los servicios públicos, el de la finalidad y el mixto.

A. *El criterio subjetivo*

De acuerdo con el criterio subjetivo, un contrato es administrativo si uno de los contratantes forma parte de la Administración Pública; empe-

¹⁶⁸ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1963, vol. III, p. 35.

¹⁶⁹ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 626.

ro, para los promotores de este criterio “un contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, obrando como tal y relacionándose, por este conducto, con los particulares”.¹⁷⁰

Obviamente, los contratos celebrados exclusivamente entre particulares no pueden ser de naturaleza administrativa, pero ello no implica que todo contrato celebrado por la administración pública sea administrativo, en virtud de que muchos de ellos son de derecho privado, como lo demuestran, entre otros, los contratos de compraventa que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado celebra con los clientes de sus tiendas.

En mi opinión, debe rechazarse la tesis de que sea administrativo todo contrato que celebre la administración pública obrando como tal y relacionándose por ese medio con los particulares, porque está basada en la obsoleta teoría de la doble personalidad del Estado, la cual —como vimos en el capítulo primero de esta obra— distingue de los actos de la administración aquellos en los que actúa como autoridad en su carácter de persona de derecho público, de los actos de gestión en los que —según esta teoría— obra como particular.

B. *El criterio de la jurisdicción*

Diversos autores como Alejandro Oliván y Borrueal,¹⁷¹ sostienen este criterio conforme al cual, a diferencia del contrato de derecho privado cuyas controversias se dirimen en los tribunales judiciales, la competencia relativa al contrato administrativo corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo.

Dados sus débiles fundamentos, el criterio jurisdiccional que hace radicar en la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo el carácter administrativo de un contrato, obtuvo poco eco y muchos detractores; estos últimos subrayaron que la competencia de dichos tribunales respecto de las controversias relativas a los contratos puede derivar de la ley, de la resolución jurisdiccional —en atención a las características de un contrato específico—, o del pacto entre las partes.

¹⁷⁰ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I. p. 100.

¹⁷¹ Oliván y Borrueal, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954, pp. 221-223.

A juicio del profesor Recaredo Fernández de Velazco, el criterio jurisdiccional pretende convertir lo adjetivo en lo sustantivo y lo accidental en lo esencial de los contratos, siendo inaceptable que el accidente jurisdiccional altere la esencia contractual y que la voluntad del legislador, del juez o de las partes, hagan variar artificialmente la esencia o naturaleza de un contrato, por supeditarlo a su competencia jurisdiccional.¹⁷²

C. *El criterio formal*

Conforme al criterio formal, un contrato se caracteriza como administrativo por la observancia de ciertas formalidades específicas y predeterminadas, tales como la licitación previa o el apego a bases o condiciones, entre otras. Este criterio es objetado porque las formalidades no son exclusivas de los contratos administrativos, las cuales, por cierto, en ocasiones quedan exentas de su cumplimiento.

D. *El criterio de la cláusula exorbitante*

Según el criterio de la cláusula exorbitante, todo contrato será administrativo a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho privado; por ejemplo, atribuirse a la administración pública contratante prerrogativas —respecto del particular con el que contrata— no conferibles a ninguna de las partes en contrato alguno; o bien, por otorgar al particular con quien contrata poderes o facultades específicas respecto de terceros, imposibles de conferir conforme al derecho privado. Como dice el profesor Héctor Jorge Escola:

...la nota propia de este tipo de contratos radica en la existencia, en ellos, de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y que ponen de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público.¹⁷³

Sostenido por el Consejo de Estado francés, el criterio de la cláusula exorbitante es objetado porque pudiera ser innecesaria la inserción de tales

¹⁷² Fernández de Velazco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 15.

¹⁷³ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 103.

cláusulas en los contratos administrativos para alcanzar los mismos efectos, por disfrutar la administración pública de especiales prerrogativas establecidas en las leyes y reglamentos.

E. *El criterio teleológico*

A la luz del criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su *telos*, es decir, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiese ser la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público, o el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes, destacando entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.

De acuerdo a la modalidad de los servicios públicos, es administrativo todo contrato cuya finalidad consista en la prestación de éstos. Esta perspectiva ha sido criticada por su imprecisión derivada de la falta de consenso en torno al concepto de servicio público, además de que excluye contratos típicamente administrativos como el de obra pública y suministro.¹⁷⁴

Otra versión del criterio teleológico para la diferenciación de los contratos administrativos es la del interés público, conforme a la cual dicho interés representa la finalidad de los mismos, como explica Héctor Jorge Escola:

Todas esas singularidades características, todas las peculiaridades que le son asignadas y contribuyen a perfilar los contratos administrativos, nacen de su específica finalidad de interés público, por lo que es ese propósito de alcanzar de manera directa e inmediata la satisfacción de ese interés público el que define de manera contundente e irrefutable un contrato como contrato administrativo.¹⁷⁵

Independientemente de la imprecisión del concepto interés público estimo que no basta para constituir la diferencia específica del contrato administrativo, toda vez que los contratos celebrados entre particulares —de derecho privado—, también pueden tener ese propósito; así lo reconoce

¹⁷⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1994, p. 273.

¹⁷⁵ Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, cit., pp. 160 y 161.

el propio Escala cuando se adhiere al criterio subjetivo para complementar la caracterización de los contratos administrativos, cuando dice: “Es por esa circunstancia, por tener una finalidad de interés público, por lo que en los contratos administrativos una de las partes que lo celebran debe ser siempre la administración pública actuando como tal, esta vez, en cumplimiento de una función administrativa”.¹⁷⁶

Por último, la versión del criterio teleológico de la utilidad pública establece que los contratos administrativos son los que celebra la administración pública con esos fines. Al igual que la modalidad del servicio público, se le cuestiona la imprecisión del concepto mismo de utilidad pública, ya que los particulares también pueden contratar entre ellos con ese fin, además de existir otros contratos típicamente administrativos que no necesariamente tienden a satisfacer en sentido estricto esta causa.

F. *El criterio legal*

De todos los criterios empleados para establecer el carácter administrativo de un contrato, el más pragmático es el criterio legal conforme al cual sólo serán administrativos los contratos que la ley determine como tales; por ejemplo, el artículo 50 de la derogada Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1980, disponía: “Los contratos que con base en la presente ley, celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales”.

Pese a su pragmatismo, el criterio legal es objetable porque podría el legislador considerar como administrativos contratos estrictamente de derecho privado celebrados por la administración pública.

G. *El criterio mixto*

Toda vez que ninguno de los criterios propuestos determinan por sí mismos el carácter administrativo de un contrato, en mi opinión debe prevalecer el criterio mixto, conforme al cual se pueden considerar contratos administrativos aquellos en los que, cuando menos, una de las partes es una

¹⁷⁶ *Idem.*

persona de derecho público en ejercicio de una función administrativa, con observancia de formalidades especiales y posible contenido de cláusulas exorbitantes del derecho privado, destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público, cuyas controversias que susciten deberán ser de la competencia del órgano jurisdiccional facultado para conocer de asuntos de derecho administrativo.

IV. CONCEPTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

La idea del contrato administrativo parte del supuesto de que, en ciertos casos, los actos bilaterales en que participa la administración contienen peculiaridades propias que impiden asimilarlos a los moldes contractuales del derecho privado.

A este respecto, el profesor venezolano Allan Randolph Brewer-Carías observa cómo la administración pública realiza actos bilaterales que, de acuerdo a su contenido, son de naturaleza contractual; de ellos deriva una relación jurídica de derecho administrativo, lo cual evidencia su sometimiento a ciertas normas jurídicas distintas de las del derecho privado. “Estos contratos forman, dentro de los contratos de la administración, la categoría particular de los contratos administrativos”.¹⁷⁷

Así pues, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, como resultado de una relación bi o plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes —la administración pública— guarda respecto de la otra —un particular— en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte.

En este orden de ideas, se puede definir el contrato administrativo como *el acuerdo de dos o más personas, de las cuales una es órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.*

Miguel Ángel Bercaitz distinguió dos clases de contratos administrativos: los que lo son por su naturaleza y los que tienen tal carácter por volun-

¹⁷⁷ Brewer Carías, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964, p. 182.

tad del legislador; en su opinión, por su naturaleza son contratos administrativos:

aquellos celebrados por la administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al co-contratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al co-contratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica.¹⁷⁸

V. PRINCIPIOS RECTORES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Tanto la teoría del contrato administrativo como su regulación jurídica descansan en diversos principios cuya sistematización está pendiente de realizar; entre ellos destacan los siguientes:

1. *Principio de legalidad*

De conformidad con el principio de legalidad, el contrato administrativo debe sujetarse a un régimen jurídico determinado con precisión, porque como dice Jean Rivero “La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción”.¹⁷⁹

En la entidad potosina, la Ley de Adquisiciones del Estado de San Luis Potosí y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, regulan los contratos administrativos relativos a tales conceptos, que celebren las dependencias y entidades de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, los organismos descentrados, comités o patronatos constituidos por el Estado o los ayuntamientos autónomos locales, los gobiernos municipales, y las personas físicas o morales que realicen obras y servicios relacionados con las mismas, con recursos públicos.

¹⁷⁸ Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 246 y 247.

¹⁷⁹ Rivero, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970, p. 15.

2. *Principio de continuidad*

De conformidad con el principio de continuidad, la ejecución de los contratos administrativos no debe interrumpirse ni retrasarse, a efecto de que puedan alcanzar cabal y oportunamente su finalidad; a este respecto Héctor Jorge Escolla, tras citar ejemplos de concesión de servicios públicos y de contratos de obra pública, afirma:

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero los datos son suficientes como para demostrar que en el contrato administrativo la administración pública necesita contar imprescindiblemente con el derecho de exigir, en todo momento, la continuidad de su ejecución, y que el interés público impone que el contratante particular esté obligado a esa continuada prestación.¹⁸⁰

3. *Principio de mutabilidad*

Dado el *ius variando* de la administración pública, el contrato administrativo puede ser unilateralmente modificado dentro de ciertos límites por el órgano administrativos contratante, en aras del interés público y en clara contradicción al principio contractual proveniente del derecho romano *pacta sunt servanda*, por lo cual se considera al de mutabilidad como el más importante de los principios rectores del contrato administrativo. En relación con tal principio, Gaspar Ariño Ortiz explica:

...la administración no puede renunciar a sus potestades ni cercenar su voluntad en la gestión del interés general. Su responsabilidad privativa de interés general no puede verse condicionada por los contratos que vaya celebrando. De ahí su potestad de introducir modificaciones en el objeto mismo del contrato, que aseguren una mejor realización de aquél o una mejor adaptación a sus fines. Potestad cuya renuncia, aun declarada en el contrato, sería nula y sin valor. La inmutabilidad del contrato (principio del *contractas lex*) se ve así matizado, coloreada administrativamente, por la inmutabilidad del fin.¹⁸¹

¹⁸⁰ Escolla, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 384.

¹⁸¹ Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968, p. 225.

4. *Principio del equilibrio financiero*

Conocido también como principio de la ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas —o que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión— por una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o administración pública, bien por causas no imputables a éstos, para lo cual se emplean mecanismos diversos como aquellos referidos al llamado “hecho del príncipe” y la teoría de la imprevisión de los contratos.

A. *El “hecho del príncipe”*

Se entiende por “hecho del príncipe” la alteración provocada en las condiciones de un contrato administrativo, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, por decisiones adoptadas o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública. Escola explica el hecho del príncipe como:

toda decisión o conducta que emane de la misma autoridad pública que celebró el contrato y que ésta realiza en su carácter y condición de tal, que ocasione un perjuicio real, cierto, directo y especial al contratante particular, que éste no haya podido prever al tiempo de celebrar el contrato y que produzca una alteración anormal de su ecuación económica-financiera.¹⁸²

B. *Teoría de la imprevisión*

La moderna teoría de la imprevisión o de la lesión sobreviniente, toma como punto de partida para su desarrollo la llamada cláusula *rebus sic stantibus*, epítome o resumen de “*contractus qui habent tractum á successivum vel dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*” traducible como “todo contrato de tracto sucesivo o dependiente de lo futuro, lleva implícito que su cumplimiento sólo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales”.

¹⁸² Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos, cit.*, p. 458.

Los posglosadores del derecho romano del siglo XIV, con Baldo de Ubaldis a la cabeza, utilizaron el texto anterior para sistematizar un desarrollo doctrinal cuya idea central es la siguiente: “Se presume que los contratantes sólo están dispuestos a mantener y cumplir las obligaciones contraídas mientras no cambien las circunstancias en que contrataron”.¹⁸³

Así, tenemos casos como la prestación del servicio público bajo el régimen de concesión, que de acuerdo al criterio dominante en la doctrina se realiza a riesgo y ventura del concesionario, por lo que teoría de la imprevisión trata de validar una excepción a tal principio, como sugiere Recaredo Fernández de Velasco, cuando expresa: “Que el servicio público se expresa a riesgo y ventura del concesionario significa que, en tanto aquella se mantenga, subsistirán las circunstancias y condiciones económicas en que fue convenida, salvo aquellos casos excepcionales en que se imponga cierta variación (Teoría de la imprevisión)”.¹⁸⁴

La teoría de la imprevisión se ha identificado con la expresión tradicional de la cláusula *rebus sic stantibus*, habiendo sido adoptada por el derecho administrativo especialmente en lo relativo a la concesión de servicio público y al contrato de obra pública. Respecto de esta teoría, la Quinta Conferencia Interamericana de Abogados realizada en Lima en 1947, aprobó la siguiente resolución:

1° Que la teoría del riesgo imprevisible que se aplica a la concesión de servicios públicos es también de aplicación a los demás contratos administrativos, particularmente en los de obras públicas y de suministro.

2° Que si en ocasión de sobrevenir hechos extraordinarios que alteren las circunstancias de la relación obligacional, independientes de la voluntad de las partes e imprevisibles que subviertan la economía del contrato, si el contratante no deja de cumplir con la obligación contraída tiene derecho a exigir que la administración cubra total o parcialmente los aumentos producidos, conforme a los principios de la equidad.

3° Que deben, por consiguiente, incluirse en la legislación normas que permitan en los contratos a largo plazo la aplicación de la teoría de la imprevisión, a fin de reajustar el orden jurídico a la realidad y evitar así la grave lesión que importaría para una de las partes mantener en esta emergencia la inflexibilidad de los contratos.

¹⁸³ “El contrato de tracto sucesivo y la cláusula *Rebus Sic Stantibus*. (Teoría de la Imprevisión)”, *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio de 1962, p. 28.

¹⁸⁴ Fernández de Velasco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, cit., p. 242.

4° Que el mecanismo correctivo que se prevea en estos casos debe contemplar un reajuste equitativo por revisión administrativa, con recurso ante el Poder Judicial, que comprenda las variaciones en los precios de los bienes y servicios.¹⁸⁵

Diversos autores como Roberto Dromi opinan que la teoría de la imprevisión es aplicable a todo contrato administrativo,

ya sea de obra pública, servicios, suministro, locación, concesión de servicios públicos, etc. En consecuencia se aplica a los contratos celebrados por el Estado (nacional, provincial y municipal) y por sus entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado y otras modalidades de descentralización administrativa y económica.¹⁸⁶

La teoría de la imprevisión, entre otros efectos, puede dar lugar a una modificación tarifaria o a una ampliación del plazo de vigencia; a una prórroga al plazo de ejecución de un contrato de obra pública o a una indemnización al contratista de la misma; a la actualización o reajuste de precios, tratándose del contrato de suministro, y al reajuste del monto del alquiler en el contrato de locación, lo cual propicia la corrupción.¹⁸⁷

VI. ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

En materia contractual, conviene tener presente la diferencia existente entre requisito y elemento; el primero viene a ser toda condición indispensable para la validez del contrato; en cambio, por elemento entendemos cada una de las partes integrantes del mismo, algunas de las cuales —por ser indispensables para su existencia— reciben la denominación de esenciales, a diferencia de las no esenciales en donde el contrato puede existir careciendo de ellas.

Robert Joseph Pothier propuso con éxito una clasificación tripartita de los elementos del contrato de derecho privado, al agruparlos en esenciales, naturales y accidentales. Se entienden como esenciales los elementos indispensables para que exista el contrato, por cuya razón la voluntad de las

¹⁸⁵ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, p. 572.

¹⁸⁶ Dromi, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 132.

¹⁸⁷ Miranzo Díaz, Javier, *La prevención de la corrupción en la contratación pública*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2019, p. 105.

partes no puede subsanar sus carencias; se consideran como naturales aquellos elementos que de ordinario figuran en todo contrato o derivan de su concepción particular, y los elementos accidentales vienen a ser los que no aparecen en el contrato a menos que las partes convengan incorporarlos.

Por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal, únicamente exige dos elementos: I. Consentimiento, y II. Objeto, que pueda ser materia de éste. Así, se reconoce implícitamente la existencia por lo menos de los sujetos y de la causa, porque no puede haber consentimiento sin los sujetos que lo otorgan, ni puede existir el objeto sin una causa que lo genere.

Respecto del contrato administrativo, la doctrina no objeta los elementos esenciales pero se muestra reticente en relación con los naturales y los accidentales así como de una clasificación tripartita, por considerar que la administración pública está siempre obligada a ceñir su actuación al marco de su competencia, la cual le impide actuar fuera del perímetro de sus facultades y la sujeta a los fines determinados por la ley, restringiendo la exclusión de elementos naturales y la inclusión de elementos accidentales del contrato.¹⁸⁸

Un sector importante de la doctrina propone una clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales. Sin cualquiera de los primeros el contrato no puede existir; en cambio, la ausencia de los no esenciales no impide que el contrato se celebre y tenga validez.

Algunos autores mencionan como elementos esenciales del contrato administrativo a los sujetos, el consentimiento, el objeto y la causa; de manera aislada y poco frecuente, también se mencionan como elementos esenciales del contrato la forma, la competencia y capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial, y la licitación.¹⁸⁹ Como elementos no esenciales se señalan el plazo de duración, las garantías y las sanciones.¹⁹⁰

Se pueden distinguir entre los elementos esenciales del contrato, los básicos y los presupuestos; los primeros se consideran en sentido estricto el consentimiento y el objeto, en tanto que los presupuestos son aquellos que están

¹⁸⁸ Véase García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, EISA, 1959, t. I, p. 260.

¹⁸⁹ Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1971, pp. 509-515; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, cit. pp. 276-278; Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., pp. 183-208, y Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*. 3er. y 4o. cursos, 3a. ed., México, Oxford, 2000, pp. 108 a 110.

¹⁹⁰ Véase Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., p. 303.

implícitos en los básicos, como es el caso de los sujetos -elemento esencial presupuesto en el consentimiento-, y la causa con relación al objeto.

1. *Los sujetos*

No es posible un contrato sin los sujetos o partes que lo celebran; en los contratos administrativos una de las partes habrá de ser un órgano del poder público en cumplimiento de una función administrativa; el otro sujeto puede ser un particular o incluso otra entidad pública (contrato interadministrativo).

Cuando hablamos de los órganos del poder público que intervienen en la celebración de esta clase de contratos, tenemos que podrán ser administrativos, lo mismo que legislativos o jurisdiccionales, pero siempre en cumplimiento de una función administrativa y dotados de competencia para la realización del mismo. Por tal razón, en mi opinión la competencia es un requisito que debe satisfacer la entidad pública contratante y no un elemento del contrato.¹⁹¹

Por su parte, el otro sujeto del contrato administrativo —salvo que sea de naturaleza interadministrativa— será un particular; éste deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar y lo mismo podrá ser una persona física o una persona jurídica. Además, puede quedar obligado a satisfacer requisitos especiales como sería el caso de su inscripción en un padrón de proveedores.

2. *El consentimiento*

Se unifican la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, para considerar al consentimiento —acuerdo de voluntades en torno a un fin común— como causa esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere la voluntad de los sujetos o partes y su coincidencia para generarlo.

La voluntad del órgano del poder público, en cumplimiento de una función administrativa, representa su determinación deliberada de producir un acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en con-

¹⁹¹ Serra Rojas considera elementos del contrato administrativo a la competencia del órgano y a la capacidad del particular. *Derecho administrativo. Segundo curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 645.

currencia con su co-contratante; voluntad que se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada por la norma jurídica aplicable.

3. *La forma*

En opinión de quien esto escribe, la forma no es un elemento esencial del contrato sino un requisito que habrá de satisfacerse con relación al consentimiento y en particular a la manifestación de la voluntad, así como a la instrumentación del contrato, pues siendo éste por definición *el acuerdo de dos o más personas para crear obligaciones patrimoniales*, existirá desde el momento en que acuerdan crear, modificar o extinguir obligaciones de ese tipo, sin perjuicio de que para su validez se deban satisfacer los requisitos (por ejemplo, los de forma) que la norma jurídica señale respecto de la manifestación de la voluntad.¹⁹²

Acerca de esta última, recordemos también la necesidad de preservarla contra todo vicio que la violente o deforme; el error, el dolo y la violencia son los vicios más señalados en la doctrina que afectan al consentimiento, respecto de los contratos administrativos.¹⁹³

4. *El objeto*

En todo contrato el objeto es elemento esencial y básico, debe ser cierto, posible, lícito y determinado o determinable en cuanto a su especie, consistente en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones —objeto directo— o, tratándose del objeto indirecto, en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer.

A diferencia del derecho privado, en el contrato administrativo la cosa objeto del mismo puede no estar en el comercio, como ocurre en el contrato de obra pública relativo a la construcción de un puente vial.

¹⁹² Héctor Jorge Escola no considera a la forma como requisito, sino: “Como elemento esencial complementario, concurrente a veces para la existencia y otras para la mejor eficacia del contrato administrativo, aparece la «forma» tan trascendente siempre en el campo del derecho administrativo”. *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 186.

¹⁹³ Véase Aguado y Cudolá Vicenc, *La contratación pública responsable*, Pamplona, Aranzadi, 2021.

5. *La causa*

Se entiende por causa del contrato administrativo el móvil o principio impulsor de la voluntad de las partes para su celebración, siendo diferente la causa del órgano público a la de su co-contratante cuando se trata de un sujeto particular; la importancia de la causa para la entidad pública es de tal magnitud que si desaparece se produce la extinción del contrato, lo cual significa que es la causa impulsora de la voluntad del órgano público y no la del particular co-contratante la que configura a este elemento esencial.

Algunos autores consideran a la causa como un elemento esencial presupuesto o implícito en el objeto; en este sentido, Héctor Jorge Escola afirma: “La existencia del objeto, a su vez, implica la de una causa y la de una finalidad, implícitos en él y condicionados, en cuanto a su ser, por los mismos sujetos”.¹⁹⁴

6. *La finalidad*

Para otros autores, la finalidad o *telos* del contrato es uno de sus elementos esenciales, por cierto implícito o presupuesto en el objeto del mismo, habida cuenta que la finalidad explica el por qué de tal objeto; como bien dice Miguel S. Marienhoff, “la «finalidad» constituye la «razón» que justifica la emisión del acto. De modo que la «finalidad» en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente”.¹⁹⁵

7. *Otros presuntos elementos esenciales*

Algunos autores sostienen la existencia de otros elementos esenciales del contrato administrativo, los cuales no han sido aceptados como tales por la mayoría de la doctrina; entre ellos figuran la forma, la competencia y la capacidad, el régimen jurídico especial y la licitación; de los dos primeros ya nos hemos ocupado, faltando por analizar los dos restantes.

¹⁹⁴ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 186.

¹⁹⁵ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, p. 344.

A. El régimen jurídico especial

No faltan autores que ven en el régimen jurídico especial un elemento esencial del contrato administrativo, al señalar que se rige por reglas exorbitantes del derecho privado; lo anterior, en virtud de que aun cuando determinados privilegios del órgano público contratante no consten expresamente en el contrato deberán hacerse valer cuando sea necesario, destacando entre ellos su posible modificación, rescisión unilateral o su ejecución directa. En esta tesitura, el profesor Pedro Guillermo Altamira estima que un contrato celebrado por la administración pública será administrativo si establece tres posibilidades, de lo contrario será un contrato común. “Ellas tienen a su vez como presupuesto ineludible: a) un régimen de interpretación especial, b) el privilegio de la decisión unilateral, c) el privilegio de la ejecución directa”.¹⁹⁶

Sin poner en duda los referidos privilegios de las entidades públicas en los contratos administrativos que celebren, no se puede considerar al régimen jurídico especial como elemento esencial de los mismos sino como un requisito indispensable, toda vez que deben ser regulados por normas jurídicas exorbitantes del derecho privado so pena de no ser considerados administrativos.

B. La licitación no es elemento del contrato administrativo

En nuestros ordenamientos jurídicos, al igual que en otros países, la palabra licitación se ha usado como sinónimo de subasta, concurso y remate; así por ejemplo, el texto vigente del artículo 134 constitucional habla de licitaciones para la adjudicación de los contratos del gobierno, en tanto que su texto original utilizó el término “subasta”.

Al margen de que exista o no tal sinonimia, considero que la licitación no es un elemento —y mucho menos esencial como lo consideran algunos autores— del contrato administrativo;¹⁹⁷ se trata, a mi juicio, de un requisito procedimental exigible como regla general en la fase previa a la cele-

¹⁹⁶ Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 516.

¹⁹⁷ Entre otros, Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 3er. y 4o. Cursos*, cit., p. 110. “*Licitación*. Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos; encuentra su justificación en disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública”.

bración de los mismos; si fuese un elemento esencial sería imprescindible en todos los actos contractuales, lo cual no ocurre así ya que existen casos de excepción —como por ejemplo cuando se presentan razones de urgencia—, al existir un único posible co-contratante, o por la causa que aduce el citado artículo 134 constitucional al establecer:

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Entonces, la licitación no constituye ni siquiera un elemento no esencial del contrato administrativo, sino un requisito previo a su celebración que se satisface mediante un procedimiento administrativo específico mediante el cual se selecciona —de entre todos los aspirantes cuya idoneidad moral, técnica y financiera quedó previamente comprobada— al cocontratante que haya presentado la mejor oferta, que no necesariamente la más baja.

VII. CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Son abundantes las clasificaciones de los contratos administrativos propuestas en la doctrina; para los efectos de la presente obra, recordamos las que los agrupan por el número de partes que resultan obligadas (unilaterales y bilaterales o sinalagmáticos); por las prestaciones pactadas (a título gratuito u oneroso); por el momento de su conclusión (consensuales y reales); por su regulación en la ley (nominados e innominados); por la certeza de sus prestaciones (conmutativos y aleatorios), y por su relación con otros contratos (principales y accesorios).¹⁹⁸

De las anteriores clasificaciones, generalmente utilizadas por la doctrina civilista del contrato, destaca aquella que los distingue en nominados e innominados. Los primeros —también llamados típicos— son aquellos que reciben denominación y tienen regulación especial en la ley. Algunos autores distinguen entre contrato típico y contrato innominado; en este sentido, el profesor Miguel Montoro Puerto deslinda uno de otro al definir:

¹⁹⁸ Véase Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, op. cit., p. 239.

Contrato típico es aquel que tiene una disciplina concreta y detallada en la ley, disciplina que no es óbice para que las partes contratantes introduzcan cláusulas, siempre y cuando tales cláusulas no modifiquen sustancialmente aquella disciplina legal... Contrato nominado, por su parte, será aquel que tenga un nombre, un *nomen juris*, pudiendo tener además de tal nombre una disciplina legal o carecer de ella.¹⁹⁹

En el esquema de Montoro Puerto, el contrato innominado es el que carece de nombre en la ley, y aun cuando un sector de la doctrina lo identifica con el contrato atípico, dicho profesor español distingue entre uno y otro, al señalar que: “contrato atípico es aquel que carece de regulación legal o, también, aquel que carece de regulación específica en el ordenamiento jurídico... En suma, el contrato atípico será un contrato *ex novo*, contrato fundado en una realidad social que se anticipa a la realidad legal”.²⁰⁰

VIII. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

La Ley de Adquisiciones del Estado de San Luis Potosí²⁰¹ y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de dicha entidad federativa, regulan los contratos administrativos que en dichas materias, y en sus respectivos textos, regulan la adjudicación de tales contratos, para lo cual establecen tres posibles procedimientos: *a)* licitación pública; *b)* invitación a cuando menos tres proveedores o contratistas —según se trate de adquisición o de obra pública—, y *c)* adjudicación directa. Asimismo, se contemplan normas relativas a las convocatorias y bases, presentación y apertura de proposiciones, declaración del fallo y excepciones a la licitación.

Como podemos observar, la legislación potosina contempla los contratos administrativos con base en dos características esenciales: 1) que la administración pública o demás órganos estatales participan como una de las partes contratantes, y 2) que el acto contractual se encuentra sometido a un régimen jurídico de derecho público.

¹⁹⁹ Montoro Puerto, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, p. 27.

²⁰⁰ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

²⁰¹ Evidentemente, la denominación de esta ley es defectuosa por dar lugar a pensar que regula cuanto contrato de adquisición, arrendamiento o servicios de bienes muebles, del fuero local, se celebre en el estado de San Luis Potosí, a pesar que sólo regula los que suscriba su administración pública.

Tales contratos son principales, por subsistir por sí mismos y tener fin propio; son sinalagmáticos, por generar obligaciones recíprocas tanto para la Administración Pública u otros órganos estatales, como para su contratante; son a título oneroso, por obtener cada una de las partes sendas prestaciones a cambio de otras que han de realizar, consideradas como equivalentes; son conmutativos, por ser ciertas desde su celebración las prestaciones a cargo de las partes; y son formales, porque deben constar por escrito y para suscribirlos la administración o los otros órganos locales, según sea el caso, deben cubrir varias formalidades.

A continuación, los principales contratos administrativos nominados que celebra la administración pública en el Estado de San Luis Potosí:

1. *Contrato de adquisición de bienes muebles*

Dentro de los contratos administrativos más usuales que celebran el estado de San Luis Potosí y sus municipios se encuentra el de adquisición de bienes muebles; mediante el mismo, uno y otros se proveen de materiales, suministros, bienes y en general aquellos insumos necesarios para el desempeño de sus actividades.

2. *Contrato de arrendamiento de bienes muebles*

El contrato administrativo de arrendamiento de bienes muebles, es celebrado por la administración pública local para obtener el uso temporal de ciertos equipos —por ejemplo, fotocopiadoras—, mediante el pago de una renta.

Al respecto, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de San Luis Potosí previene:

La presente ley es de orden público e interés general; tiene por objeto, regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto y ejecución de las adquisiciones de bienes, así como la contratación de arrendamientos y servicios de cualquier naturaleza, que requieran para desarrollar sus funciones:

- I.- El Poder Legislativo;
- II.- El Poder Ejecutivo y sus organismos;
- III.- El Poder Judicial;
- IV.- Los ayuntamientos y sus organismos.

3. *Contrato de servicios relativos a bienes muebles*

Se trata de un contrato administrativo mediante el cual la parte co-contratante le presta servicios a la administración pública sobre bienes directamente de su propiedad o arrendados, referidos a la instalación, conservación, mantenimiento y reparación, así como al procesamiento de datos, maquila y otros análogos a los mencionados.²⁰²

4. *Contrato de obra pública*

El de obra pública es el contrato administrativo por antonomasia, mediante el cual un sujeto denominado contratista se obliga a construir, reconstruir, reformar, reparar, mantener o demoler un bien inmueble, mediante el pago de un precio que se obliga a pagarle un órgano de la administración pública. El profesor Rafael Juristo Sánchez lo define como:

aquel tipo de contrato administrativo por virtud del cual una de las partes llamada contratista o empresario se obliga a realizar, con organización y medios propios, una obra inmobiliaria destinada a satisfacer un interés público, a cambio de un precio cierto en dinero que se compromete a pagarle una Administración Pública.²⁰³

En la conformación del contrato de obra pública, se puede advertir una etapa preliminar que comprende su planeación, programación y presupuestación; una etapa ejecutiva, que inicia con la autorización de la obra, selección del contratista (a través de la licitación respectiva), adjudicación del contrato, su celebración y firma, ejecución de la obra, su control y vigi-

²⁰² Artículo 4o.- Los arrendamientos y servicios a que se refiere esta ley, serán aquéllos que se relacionen con el uso y usufructo de bienes muebles, su instalación, reparación, conservación, mantenimiento y procesamiento de datos, maquila y análogos a los enunciados, siempre y cuando tengan que ver con funciones técnicas o especializadas. En la contratación de adquisiciones y arrendamiento de bienes, se cuidará en todo caso, que el proveedor garantice la prestación de servicios de instalación, reparación, conservación, mantenimiento y hasta capacitación, según se requiera, lo cual se entenderá incluido en el mismo precio que se le cubra, sin cargo extra para las instituciones.

²⁰³ Juristo Sánchez, Rafael, *La ejecución del contrato de obra pública*, 2a. ed., Madrid, Hauser y Menet, 1991, p. 15.

lancia y la recepción de la misma; por último, una etapa final que atañe a la extinción del contrato y a la aplicación de sanciones, en su caso.²⁰⁴

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de San Luis Potosí señala en su artículo 1o. que tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto y ejecución de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, que contraten o realicen: el Poder Legislativo; el Poder Ejecutivo; el Poder Judicial; los ayuntamientos; los organismos autónomos; los organismos descentralizados del Estado y municipios; VII. las empresas de participación mayoritaria del Estado y municipios; los fideicomisos constituidos con bienes o recursos públicos del Estado o los municipios y sus respectivos organismos descentralizados, así como los organismos autónomos; e inclusive aquéllos en los que dichas instituciones públicas no sean fideicomitentes únicos; los organismos desconcentrados, comités o patronatos constituidos por el Estado o los ayuntamientos y sus respectivos organismos descentralizados, y las personas físicas o morales que realicen obras y servicios relacionados con las mismas, con recursos públicos.

La propia Ley establece que tales contratos se adjudicarán a través de tres posibles procedimientos: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, o adjudicación directa, según los supuestos que marque la propia ley, admitiendo como modalidades o tipos aquellos que se celebran sobre la base de precios unitarios, a precio alzado o mixtos.²⁰⁵

²⁰⁴ Véase Canals Arenas, Jorge Ricardo, *El contrato de obra pública*, México, Trillas, 1991, pp. 130-137.

²⁰⁵ Artículo 36.

CAPÍTULO SÉPTIMO

SERVICIOS PÚBLICOS

Dentro de las instituciones más relevantes del derecho administrativo tenemos al servicio público, concebido en el esquema de la solidaridad social como una técnica de protección del usuario, basada en la división del trabajo que entraña la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo —al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad—, el aprovechamiento de la actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares.

Algunos autores postulan la tesis de que la idea del servicio público ha perdido su razón de ser, habida cuenta de la transformación radical de las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que le dieron origen; en esta tesitura, el profesor Gaspar Ariño Ortiz ha señalado: “El servicio público fue un instrumento de progreso y también de socialización, especialmente en los Estados pobres, a los que permitió mejorar la situación de todos. Pero su ciclo ha terminado. Cumplió su misión y hoy —como dice José Luis Villar— hay que hacerle un digno entierro”.²⁰⁶

Esta muy respetable opinión del distinguido jurista español, quizá pudiera ser aplicable a España —aun cuando contradiga el artículo 128 de su Constitución— en su calidad de miembro de la Unión Europea, mas no podemos considerarla válida para todos los países dada la asimetría de sus economías y la diversidad de desarrollo que presentan en el plano económico, social, político y cultural; para muchos de ellos, por el contrario, la idea de servicio público se mantiene como un instrumento de gran valía.

Hace ya casi dos siglos y medio, el célebre ginebrino Juan Jacobo Rousseau acuñó en las páginas de *El contrato social* (Libro tercero, capítulo decimoquinto) la expresión “servicio público” —que años después se volvió moneda corriente en el léxico jurídico político—, con un significado de ac-

²⁰⁶ Ariño Ortiz, Gaspar *et al.*, “Significado actual de la noción del servicio público”, *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 76.

tividad personal obligatoria en beneficio del Estado, al afirmar: “Desde el instante en que el servicio público deja de ser el principal interés de los ciudadanos y que prefieren servir con su bolsa, antes que con su persona, el Estado se encuentra ya cerca de su ruina”.²⁰⁷

Si bien es cierto que la expresión *servicio público* aparece en las páginas de la magna obra de Rousseau —publicada por vez primera en 1762—, también lo es que durante un siglo deambula por los textos legales, jurisprudenciales y doctrinales como una nebulosa sin rumbo fijo, por no ser más que una idea ubicua e imprecisa.

El 16 de diciembre de 1855 se emitió en Francia el *arret* Rotschild, cuyas ideas dieron sustento a la teoría de la doble personalidad del Estado e inspiraron al Comisario David en la elaboración de sus conclusiones, las cuales a su vez orientaron al Tribunal de Conflictos en la elaboración del célebre *arret* Blanco dictado el 6 de febrero de 1873, rescatado en su esencia por Georges Teissier para proponer al servicio público como el fundamento de una teoría integral de la competencia y aún del derecho administrativo, expuesta en su tratado *La responsabilité de la puissance publique*²⁰⁸ en clara adhesión a las ideas de referencia, conforme a las cuales el servicio público emerge como un subproducto del deslinde de competencias.

Tras su redescubrimiento por Teissier en 1906, las ideas y nociones del *arret* Blanco sobre el servicio público fueron cada vez más citadas y empleadas en las resoluciones de los tribunales franceses ordinarios, administrativos y de conflictos; este mismo autor, por ejemplo, las utilizó en sus conclusiones para el *arret* Feutry.

Mas la noción de servicio público no se redujo a una pauta para el deslinde de competencias ni tampoco se circunscribió a la jurisprudencia francesa, sino que incrementó su importancia e impactó fuertemente en la doctrina, al grado que el profesor León Duguit, fundador de la Escuela de Burdeos —llamada así por impartir clases en la Universidad del mismo nombre—, consideró que la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público, porque en su opinión “El Estado no es un poder que manda, es un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe emplear en crear y dirigir los servicios públi-

²⁰⁷ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Berges, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965, p. 174. Hay quienes sugieren que el bayonés naturalizado español Francisco Conde de Cabarrús (1752-1810), fue el primero en utilizar la expresión “servicio público”. Véase Villar Escurra, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 20.

²⁰⁸ París, Paul Dupont Editeur, 1906.

cos. La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno”.²⁰⁹

I. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CARÁCTER PÚBLICO DE UN SERVICIO

Existen en la doctrina una gran variedad de opiniones respecto del factor que otorga el carácter público a un servicio dado; lo anterior, en virtud de que mientras para algunos el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación —porque a su juicio sólo los órganos públicos pueden prestar tal servicio—, para otros el calificativo de público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí la disconformidad doctrinaria, porque muchos rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, pues de acuerdo a su interpretación, tal rasgo lo imprime la naturaleza de la actividad mediante la cual se presta. Esa diferencia doctrinaria permite hablar, por ejemplo, del criterio orgánico, del funcional, del legal y del jurídico.

1. *Criterio orgánico*

Con un criterio orgánico o subjetivo, el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso sostuvo que “servicio público es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública”.²¹⁰

Este criterio ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque el criterio orgánico, como señala Miguel S. Marienhoff, “define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza”.²¹¹

De esta suerte, en la interpretación de servicio público el criterio orgánico (también llamado formal), se basa en el carácter de la persona, de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el ór-

²⁰⁹ Duguít, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.

²¹⁰ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, cit., p. 58.

²¹¹ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, p. 20.

gano es público, el servicio prestado por éste será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta es de carácter privado, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos. Como dice Marienhoff: “Cuando en esta materia se habla de criterio «orgánico» se entiende referir al que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por concesionarios”.²¹²

Lo que cuenta para el criterio orgánico en la determinación del servicio no es la actividad a desarrollar sino el órgano encargado de su prestación, lo cual motiva al profesor argentino Manuel María Díez a señalar: “En esta concepción orgánica, la expresión servicio público es utilizada para designar no una actividad, sino más bien una organización, vale decir el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. Así se dirá que un hospital constituye un servicio público”.²¹³

Se le critica al criterio orgánico su excesiva amplitud, porque diversos órganos públicos como el órgano legislativo, por ejemplo, no prestan servicios públicos. Según el profesor Roger Bonnard, uno de los muchos partidarios del criterio orgánico, “Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado”.²¹⁴

En México, la Suprema Corte de Justicia sostuvo en una época el criterio orgánico respecto del servicio público, como se advierte en la siguiente resolución del año de 1924:

En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo entienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los debates y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran la obligación de su

²¹² *Idem.*

²¹³ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, cit., p. 185.

²¹⁴ Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.

encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de Egresos.²¹⁵

Así pues, para caracterizar al servicio público conforme al criterio orgánico, subjetivo o formal, se atiende básicamente a la organización pública; o como dice Andrés Serra Rojas: “al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos”.²¹⁶

En México, la Constitución vigente utiliza el criterio orgánico, formal o subjetivo en algunos de sus artículos, como es el caso del 132 cuando se refiere a la jurisdicción federal de los cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados al servicio público o al uso común.

2. Criterio funcional

De acuerdo con el criterio funcional —también llamado material o teleológico—, para poner el acento público en un servicio no importa conocer quién lo presta, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante el otorgamiento del mismo; así, en el esquema propuesto por el referido criterio será público el servicio si se trata de satisfacer una necesidad de carácter general o de naturaleza colectiva, también denominada de necesidad pública o social.

En consecuencia, de conformidad con el criterio funcional un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. Acorde con el criterio funcional Marienhoff afirma que:

Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.²¹⁷

²¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo penal directo, Blackaller Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, p. 1251.

²¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p.111.

²¹⁷ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo, cit.*, t. II, p. 27.

3. *Criterio jurídico*

Conforme al criterio jurídico, utilizado por algunos autores para formular su concepto de servicio público, se dice que debe estar sujeto a un régimen jurídico especial capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo. Se trata de un régimen de derecho público en el cual se subordinan los intereses privados al interés general, por lo cual la organización del servicio público es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.

El criterio jurídico reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativos al servicio público; gana adeptos porque garantiza la prestación regular y continua de éstos mediante normas de derecho público, conformadas por actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento. Las características de este régimen jurídico especial de derecho público, evidencian la incapacidad del derecho privado para regular las actividades propias de un servicio que se considera público.

En opinión de Serra Rojas, el criterio jurídico afirma que hay servicio público cuando esta actividad se encuentra sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio.²¹⁸

El profesor colombiano Eustorgio Sarría utilizó el criterio jurídico para elaborar su concepto de servicio público en los términos siguientes:

Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.²¹⁹

4. *Criterio legal*

El menos teórico pero el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal; así “legalmente,

²¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 111.

²¹⁹ Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Thémis, 1968, p. 79.

servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal”.²²⁰

Desde la perspectiva legal, tenemos entonces que la creación de un servicio público es obra del legislador, que en un ordenamiento específico organiza un servicio especializado. Como afirma Serra Rojas: “La creación de un servicio público se verifica por ley”.²²¹

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución federal —cuyo decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983—, el artículo 28 constitucional adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: “...La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley...”.

5. *Criterio mixto*

Son pocas las definiciones del servicio público que emplean un solo criterio pues la mayoría utilizan dos o más de los aquí mencionados; por ejemplo, Villegas Basavilbaso utiliza el criterio orgánico, el funcional y el jurídico, cuando lo define como “toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público”.²²²

Por su parte, Miguel Acosta Romero utiliza los criterios funcional y jurídico para elaborar el siguiente concepto de servicio público:

Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).²²³

La Suprema Corte de Justicia mexicana también empleó los criterios funcional y jurídico para establecer la siguiente noción de servicio público: “Actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de ca-

²²⁰ *Ibidem*, p. 53.

²²¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 111.

²²² Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. III. p. 49.

²²³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo, cit.*, p. 830.

rácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes”.²²⁴

II. CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa; ellos son los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia. Los cuatro primeros han merecido el consenso general de la doctrina, en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia —postulado por diversos autores—, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

1. *Generalidad*

El carácter esencial de generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

2. *Igualdad*

Por su parte, la igualdad o uniformidad estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indistintamente a todos los usuarios del servicio público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando se les proporcione el mismo trato a quienes pertenecen a aquéllas.

²²⁴ Quinta época: Tomo CXXIX, p.479, 55756 Andrés Gutiérrez y otro; Unanimidad de 17 votos. Sexta época: Vol. I, p.33, 132/56 Luis Hernández Plascencia y otro; Unanimidad de 15 votos. T: XLIV, p. 45, 3/60 Arturo Davis Meza y otro; Unanimidad de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 95762 Mario Medellín Pérez; Mayoría de 17 votos. Vol. LXXII, p.21, 5/62 Gilberto Galván González; Unanimidad de 17 votos. Esta tesis apareció publicada con el número 52 en el *Apéndice 1917-1985*, novena parte, p. 82.

Tanto la generalidad como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos a través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación.

3. *Regularidad*

Merced al carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula, la cual se caracteriza por ser exorbitante del derecho privado.

4. *Continuidad*

En razón del carácter esencial de la continuidad, el servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstos en su propia regulación.

III. ELEMENTOS INDISPENSABLES DEL SERVICIO PÚBLICO

Al margen de sus caracteres jurídicos esenciales, el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables sin los cuales no es posible su integración y prestación, como a continuación se resume.

1. *La necesidad*

Un servicio público sin una necesidad de carácter general que satisfacer es un absurdo, porque de ser erigido como tal por una ley será sólo la evidencia de un capricho o de un error del legislador, consistente en denominar con ese rótulo a algo totalmente distinto; por ello, la satisfacción de una necesidad de carácter general representa un elemento indispensable del servicio público.

2. *La actividad técnica*

La actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la que nace el servicio público debe ser técnica, pues debe planearse, programarse, presupuestarse, regularse, vigilarse y controlarse.

3. *El universo potencial de usuarios*

Sin un universo potencial de usuarios el servicio público no tiene razón de ser; entonces, se trata de otro de sus elementos indispensables por ser las personas quienes tienen la necesidad cuya satisfacción constituye la finalidad del servicio; sin usuarios no puede haber necesidad que satisfacer, por consiguiente la prestación del servicio sería estéril y, por tanto, injustificada.

4. *La intervención estatal*

Un elemento indispensable más del servicio público es la intervención estatal, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad.

5. *El prestador del servicio*

Sin un sujeto encargado de prestarlo no puede haber servicio público, circunstancia que acredita a su operador o prestador, como otro de sus elementos indispensables; en otras palabras, no puede haber servicio público sin alguien que lo preste.

6. *Los recursos*

Constituyen otro elemento indispensable del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, los cuales identificamos como recursos humanos, materiales y financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

7. *El régimen jurídico especial*

Si las normas que regulan un servicio en particular se reconducen al derecho ordinario, no estaremos en presencia de un verdadero servicio público; este último requiere —por las razones apuntadas anteriormente— un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

IV. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Para definir al servicio público conviene aclarar previamente lo que entendemos por servicio, a efecto de establecer si ¿se trata de una relación o de una sustancia, de un intangible o de un tangible? En respuesta a estas interrogantes diremos que en mi opinión se trata de una actividad dada en una relación, es decir, de un intangible. En este orden de ideas, Jorge Witker afirma: “Los servicios son actividades económicas que dan origen a intangibles o inmateriales de distintos grados de complejidad determinados por el contenido de conocimientos que implican o envuelven”.²²⁵

Así pues, el servicio —considerado como actividad— se caracteriza por ser intangible, razón por la cual carece de materialidad, por lo que no se puede almacenar ni reunir en un depósito, lo que trae aparejado el consumo simultáneo a su producción, y, por último, no ser transportable, dada su inmaterialidad.

Al establecer el género próximo del servicio público diremos, en consonancia con lo antes expresado, que se trata de una actividad y no de una organización que la tiene a su cargo; tampoco se trata de una prestación, pues el servicio se presta mediante la realización de la actividad; mucho menos es un procedimiento, porque es una actividad que trae aparejados un conjunto de procesos y procedimientos relacionados con diversas ramas del saber científico, industrias u oficios específicos, así como del empleo de ciertos elementos como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados.

Una primera diferencia específica que nos conducirá a un nuevo género próximo, consiste en que la actividad relativa al servicio público es técnica,

²²⁵ Witker, Jorge, *Diplomado sobre estrategias jurídicas para el comercio exterior*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero-julio 1992. Citado por Hernández Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, (tesis doctoral) México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992.

en los términos señalados en el párrafo anterior. Para los efectos del servicio público, podemos considerar a la “actividad técnica” como un nuevo género próximo, dado la gran diversidad de actividades posibles, las cuales podemos clasificar en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general y las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

Decimos que la necesidad a satisfacer por el servicio público es de carácter general porque representa la suma de muchas necesidades individuales similares, en la cual cada usuario del servicio reconoce su propia necesidad; no se trata de una necesidad pública —como señalan algunos autores— pues ésta es la que registran las personas de derecho público, a saber: el Estado, las Entidades Federativas, los Municipios, los Órganos Constitucionales Autónomos, los Organismos Descentralizados. Tampoco se trata de una necesidad colectiva, pues ésta se atribuye a diversos actores sociales, a saber: los sindicatos, las asociaciones, las sociedades civiles o mercantiles.

En opinión de quien esto escribe, *servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio de toda persona.*

V. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos se proporcionan a sus usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales determinadas que constituyen sus formas o modos de gestión, denominadas por Villegas Basavilbaso sistemas de prestación:

Entiéndese por sistemas de prestación de los servicios públicos los modos según los cuales el Estado (*latu sensu*) satisface las necesidades colectivas por el procedimiento de derecho público (nosotros diríamos procedimiento exorbitante del derecho privado), esto es, el régimen de la organización para la efectiva prestación del servicio.²²⁶

²²⁶ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo, op. cit.*, t. III, p. 91.

1. *Prestación por entes de derecho público*

En el esquema de prestación directa de los servicios públicos, llamada por los franceses gestión en *régie*, el Estado asume completa y exclusivamente la responsabilidad de la dirección y operación del servicio, a cuyo efecto aporta los recursos necesarios, absorbe los déficits o aprovecha los remanentes que en su caso resulten, para lo cual puede recurrir a diferentes mecanismos de prestación. Para Georges Vedel: “Un servicio público está explotado en *régie* (gestión directa) cuando la Administración, no solamente asume en principio la dirección, sino que también se encarga por sí misma de la explotación del servicio al hacerlo funcionar con sus propios bienes y sus propios agentes”.²²⁷

Entre las principales formas de prestación del servicio público por entes de derecho público, destacan la gestión por medio de la administración pública centralizada; la gestión mediante órgano específico que —por regla general— carece de personalidad jurídica propia como es el órgano desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa, cuya forma más conocida es la del establecimiento público o forma francesa; la prestación por medio de empresas de participación estatal, y finalmente, a través de fideicomiso público.

A. *Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada*

Se da esta forma de gestión en *régie* simple, cuando el servicio público lo maneja la administración centralizada por medio de una de sus dependencias, la cual simultáneamente atiende otras actividades. Acerca de este modo de gestión, atinadamente apunta Carlos García Oviedo: “La administración puede prestar por gestión directa centralizada toda clase de servicios, pero esta forma no suele ser empleada, generalmente, para servicios de carácter económico, porque la organización administrativa general no es adecuada para ello”.²²⁸

Durante muchas décadas, los servicios públicos de correos y de telégrafos estuvieron encomendados en México a sendas direcciones generales

²²⁷ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, cit., p. 704.

²²⁸ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, cit., t. II, p. 290.

de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y más tarde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Se trataba de típicos servicios públicos centralizados, a cargo de dependencias sin personalidad jurídica ni patrimonio ni presupuesto propios, pero con bienes específicos, personal especializado y asignaciones concretas de recursos previstas en los presupuestos anuales de la federación para cubrir los gastos derivados de su prestación; pese a ello, al no considerarse una forma adecuada de gestión, en 1982 uno de los autores de la presente obra propuso atinadamente: “A mi juicio, el servicio público de correo, al igual que el de telégrafo, debiera cubrirlo un organismo descentralizado”.²²⁹

En este orden de ideas, tanto la doctrina como la legislación coinciden en el hecho de que si bien la gestión directa centralizada no es recomendable para los servicios públicos de carácter económico, resulta indispensable para aquéllos cuya prestación implica el ejercicio de autoridad. Por ejemplo, el texto refundido español de las disposiciones vigentes en materia de régimen local establece en su artículo 95.1 que “...los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por administración directa”.²³⁰

B. Gestión mediante órgano desconcentrado de la administración pública

El órgano desconcentrado —producto de la desconcentración administrativa—, representa otra de las formas de gestión directa del Estado en materia de servicios públicos; en opinión del profesor de la Universidad de Lieja André Buttgenbach, la desconcentración administrativa “es un sistema de organización administrativa conforme al cual el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a los órganos jerárquicamente subordinados a la suprema autoridad central”.²³¹

En el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, sin que desapa-

²²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, 1982, p. 233.

²³⁰ Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 52.

²³¹ Buttgenbach, André, *Manuel de droit administratif*, cit., pp. 86 y 87.

rezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad aun cuando disminuya la subordinación.

C. Gestión mediante organismo público descentralizado

Otra forma de gestión implica la prestación de un servicio público específico a través de una persona jurídica de derecho público: para ello, se utiliza la descentralización administrativa por servicio.

En opinión de Carlos García Oviedo, la descentralización administrativa por servicio²³² significa una delegación de facultades de las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

A juicio del profesor colombiano Eustorgio Sarría,²³³ son elementos indispensables de la prestación del servicio público por organismo público descentralizado: un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios técnicos; vigilancia por parte de los gobernantes; estatuto legal y responsabilidad de los funcionarios del servicio, y patrimonio autónomo.

A efecto de distinguir la desconcentración administrativa de la descentralización administrativa por servicio, se puede señalar que en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que la descentralizada también tiene —como la centralizada— personalidad jurídica propia. La relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración y de tutela en la descentralización.

D. Gestión mediante fideicomiso público

El fideicomiso público es otra forma de gestión del servicio público, el cual implicará la transferencia de bienes o fondos públicos por parte del fideicomitente —órganos de la administración pública facultados al efecto—

²³² Véase *Derecho administrativo, cit.*, t. I, p. 260.

²³³ Véase *Derecho administrativo, cit.*, p. 79.

a una Institución fiduciaria, con el propósito de realizar un objeto lícito que satisfaga el interés general, requisito indispensable para la prestación del servicio.

E. Prestación de servicios públicos por particulares

La Constitución General de la República, dispone en el párrafo undécimo del artículo 28 que “el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios público, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan”.

En el caso de San Luis Potosí, la Constitución Política local en su artículo 114 dispone:

VIII.- Los Municipios estarán facultados para celebrar convenios con el Gobierno del Estado a efecto de que éste asuma la prestación de servicios públicos de su competencia. Asimismo podrán concesionar, con autorización del Congreso del Estado, de manera parcial o total, los servicios públicos a su cargo, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

De acuerdo con la fracción III de dicha Constitución, los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Cultura y recreación; y
- j) Los demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, pudiendo tener el concurso

del Estado respecto de los mismos, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes secundarias.

Como puede advertirse, a semejanza de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Potosina no aclara cuáles de los anteriores incisos son servicios públicos y cuáles son funciones públicas; además, también incurre en el error de incluir en ese listado a las calles, parques y jardines, que evidentemente son obras públicas.

VI. DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Una división universal del servicio público —en atención al sujeto a quien está atribuido—, nos permite separarlo en dos grandes grupos: el servicio público propio o propiamente dicho, y el servicio público impropio o impropia-mente dicho; distinción que acepta la doctrina de acuerdo con la propuesta del profesor italiano Arnaldo de Valles, que vino a zanjar la discusión acerca de si el servicio público era o no una creación artificial del legislador, es decir, que sólo puede ser creado mediante ley.

La idea del autor en comento, consistió en diferenciar los servicios públicos en dos grupos diferentes; uno de ellos reúne a los creados por la ley y atribuidos al Estado, y el otro comprende a los que no están previstos —como tales— en la norma legal y, en consecuencia, no están atribuidos a aquél. A los primeros se les ha considerado como servicios públicos propios, o propiamente dichos; a los otros, se les llama impropios o impropia-mente dichos.

1. *Servicio público propio*

En el esquema propuesto por Arnaldo de Valles, el servicio público propio o propiamente dicho es el creado por la ley y atribuido al Estado, quien lo puede prestar directamente por medio de las dependencias y entidades de la administración pública o a través de particulares, a quienes encarga su operación mediante algún mecanismo de delegación como la concesión. En este último caso, se trata de una transferencia —no de la atribución— de la operación o prestación del servicio público, por cuya razón la concesión o cualquier otra especie de delegación será temporal.

2. *Servicio público impropio*

De acuerdo con el citado profesor italiano, el servicio público impropio o impropiamente dicho, también llamado virtual pese a no ser creación de la ley, también satisface necesidades de carácter general con sujeción a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; como dicha actividad no está atribuida al Estado su realización no requiere concesión, pero sí se exige el otorgamiento de un permiso, licencia o autorización.

VII. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Encontramos en la doctrina diversas clasificaciones del servicio público formuladas en atención a distintas razones, de las cuales mencionamos las principales: *a)* por las características de sus usuarios; *b)* por el ejercicio de autoridad; *c)* por razón de su aprovechamiento; *d)* por el carácter de la prestación; *e)* por razón de su importancia; *f)* por el carácter de la necesidad; *g)* por razón de su cobro; *h)* por el régimen jurídico del servicio; *i)* por la titularidad o jurisdicción del servicio; *j)* por razón de la competencia económica, y *k)* por razón del prestador del servicio.

1. *Por las características de los usuarios*

Según que sus usuarios sean determinados o indeterminados, el servicio público será:

A. *Uti singuli*

Cuando se presta a personas específicas o usuarios determinados, como es el caso del servicio público de suministro de energía eléctrica o de agua potable.

B. *Uti universi*

Cuando se presta genéricamente a toda la población sin que sea posible determinar individualmente a los usuarios, tal como ocurre en el servicio público de alumbrado público.

2. *Por el ejercicio de autoridad*

Si su prestación implica o no el ejercicio de autoridad, la clasificación del servicio público será:

A. *De gestión pública*

Cuando demanda necesariamente el ejercicio del poder público, como ocurre en el servicio público de seguridad social.

B. *De gestión privada*

Cuando la prestación del servicio público no implique el ejercicio de autoridad podremos hablar de servicio de gestión privada, como sucede en el caso de los “cargadores”, en las terminales de transporte y centros de abasto.

3. *Por razón de su aprovechamiento*

Atendiendo al aprovechamiento o utilización del servicio público por parte de los usuarios, se puede clasificar en:

A. *Optativo*

Cuando el usuario lo aprovecha sin ninguna obligación o coacción, tal y como sucede con el servicio público de rastro.

B. *Obligatorio*

En algunos servicios públicos, su utilización es obligatoria para determinadas personas; en esa situación se encuentran, por ejemplo, los niños en edad escolar respecto del servicio público de educación primaria.

4. *En razón de su importancia*

Conforme a este criterio, los servicios públicos se pueden agrupar en indispensables, secundarios y superfluos, sin perjuicio de que, excepcional-

mente, unos servicios considerados como indispensables en una parte, puedan ser considerados como secundarios o superfluos en otra y viceversa.

5. *Por el carácter de la necesidad*

Con este criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en:

A. Constantes

Aquellos cuya prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año.

B. Cotidianos

Los que su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado. Ejemplos: transporte urbano y alumbrado público.

C. Intermittentes

La prestación de estos servicios públicos no es diaria sino sólo algunos días a la semana y dentro de un horario limitado, como sucede en el servicio de recolección de basura o residuos sólidos, y en otros casos se presta sólo en algunos meses del año, como ocurre en el servicio público de educación primaria.

D. Esporádicos

El servicio público esporádico se presta únicamente cuando aparece la necesidad que trata de satisfacer; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de vacunación antirrábica, entre otros.

6. *Por razón de su cobro*

Otro criterio para clasificar a los servicios públicos atiende a si se cobra o no por su aprovechamiento, es decir, si son gratuitos u onerosos.

A. Gratuitos

Diversos servicios públicos son financiados totalmente con recursos fiscales, por cuya razón no se cobra al usuario su utilización; tal es el caso de todos los *uti universi* y algunos de los servicios *uti singuli*, entre los que podemos mencionar el de educación primaria impartido por el Estado.

B. Onerosos

Empero, en la mayoría de los servicios públicos los usuarios deben pagar por su utilización de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, aun cuando se trate de servicios fuertemente subvencionados, ya que el acceso no es libre sino supeditado al pago de una cantidad determinada.

7. Por razón de la competencia económica

De acuerdo con este criterio, los servicios públicos se clasifican —según haya uno sólo, pocos o muchos prestadores— en:

A. Régimen de monopolio

Se trata de un prestador único del servicio público, como ocurre en el caso del suministro de agua potable y saneamiento.

B. Régimen de oligopolio

Cuando existen unos cuantos prestadores del servicio, como acontece en el caso del servicio de rastro.

8. Por la titularidad del servicio

Esta forma de clasificar los servicios públicos se refiere a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, conforme a la cual se agrupan en:

A. *Generales*

Siempre que su aseguramiento, regulación y control esté a cargo del gobierno nacional, hablamos de un servicio público general; en México, se trata de servicios públicos federales, como es el caso del suministro de energía eléctrica, entre otros.

B. *Regionales*

Los servicios públicos regionales están bajo el control del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al de transporte local.

C. *Municipales*

Muchos servicios públicos están a cargo del gobierno municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los servicios de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpieza y recolección de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastros, entre otros.

D. *Concurrentes*

Hay ciertos servicios públicos cuya prestación no es de la exclusiva competencia general; en nuestro país, existen servicios que pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales, como es el caso de educación, salud, transporte automotor, entre otros.

9. *Por razón del prestador del servicio*

En atención al prestador del servicio público, éste puede clasificarse en:

A. *Servicios prestados por entes de derecho público*

En esta clasificación se incluye tanto a los prestados por la administración pública centralizada como por la paraestatal.

B. *Servicios prestados por particulares*

Se incluyen en esta clasificación los prestados tanto por personas físicas como por personas morales, independientemente de que estas últimas se constituyan bajo las normas del derecho privado o del derecho social.

VIII. LA HUELGA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Los enfrentamientos de entidades con intereses contrapuestos, generan conflictos en los diversos ámbitos de la convivencia humana; aquellos que se presentan en el ámbito laboral son conflictos de trabajo, ya sea individuales —relativos a intereses concretos de sujetos determinados en número o en identidad— o colectivos, los cuales pueden referirse al servicio público. Al respecto, Víctor Mozart Russomano los explica como: “El litigio entre trabajadores y empresarios o entidades representativas de sus categorías sobre determinada pretensión jurídica de naturaleza laboral, con fundamento en una norma jurídica vigente o teniendo por finalidad la estipulación de nuevas condiciones de trabajo”.²³⁴

Los conflictos colectivos de trabajo son susceptibles de clasificarse de acuerdo a diversos criterios, como el del tipo de proceso en que se exteriorizan, que los agrupa en conflictos de proceso de negociación directa, de conciliación, de mediación, de arbitraje, jurisdiccionales, y de autodefensa; estos últimos pueden traducirse en casos de paro patronal y de huelga.

Sin considerar a la de protesta o solidaridad, la huelga es la inactividad laboral colectiva, determinada por acuerdo mayoritario de trabajadores de una empresa o de una categoría profesional para defensa de sus intereses y carente de intenciones de convertirse en definitiva, dado el propósito de regresar al trabajo bajo mejores condiciones para el trabajador.

²³⁴ Russomano, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 268.

Por su naturaleza, servicio público y huelga son antagónicos, al tener el primero a la continuidad, o sea a la ininterrupción como carácter esencial, en tanto que la huelga es en esencia la interrupción misma de la actividad.

La continuidad del servicio público no está a discusión, por ser uno de sus caracteres esenciales; tampoco lo está el derecho de huelga, reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos; lo que se discute cuando ambos se confrontan entre sí, es cuál de los dos valores prevalece sobre el otro y hasta qué grado, o si deben coexistir en un plano igualitario de equilibrio. Sobre este particular se postulan diversas soluciones que van desde la prohibición de la huelga en el servicio público, hasta la suspensión de la prestación del mismo; entre ambos extremos se plantean varias soluciones intermedias, como la suspensión de la prestación, manteniendo un mínimo de actividades, y la requisa.

IX. LA REQUISA DEL SERVICIO PÚBLICO

La requisa puede referirse a bienes, a servicios personales o a toda una empresa; tratándose de esta última, entraña una limitación a los derechos de propiedad establecida de manera temporal sobre el universo de sus bienes mediante un procedimiento sumarísimo, a efecto de que el poder público coactivamente pueda mantener en operación la prestación del servicio a cargo de la empresa en conflicto. Mediante la requisa se da la ficción jurídica de la existencia virtual de la huelga y, simultáneamente, la efectiva prestación del servicio público de que se trate, con lo cual se pretende respetar el derecho de los trabajadores y a la vez garantizar la continuidad en la prestación del servicio, en beneficio de todos sus usuarios.

Por tratarse de una solución ecléctica a la confrontación del derecho de huelga con la continuidad del servicio público, la requisa es justificable; lo inaceptable es que a través de la segunda se pretenda obligar a los trabajadores para prestar trabajo personal en aras de asegurar la continuidad del servicio, lo que contraviene el artículo 5o. constitucional al no existir relación laboral entre el trabajador en huelga y el administrador de la requisa; por tanto, no se le puede exigir la prestación de servicios personales, salvo en caso de guerra, donde se podría justificar la requisa de los servicios personales, e incluso, su militarización.

X. LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Antiguas son las raíces de la concesión en los anales del derecho, como lo acreditan el *precarium* romano, originalmente gratuito; los *beneficia*, los *privilegia principis* y demás regalías medievales, y la patente de corso del Estado moderno, por cierto cancelada en el Estado contemporáneo.

La concesión es un mecanismo jurídico que permite, a quien tiene la titularidad de ciertas atribuciones o facultades o de ciertos bienes o derechos, delegar su ejercicio o aprovechamiento a un tercero; se puede dividir en mercantil, también llamada franquicia o licencia de marca, y administrativa. Acerca de esta última, Serra Rojas apunta:

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.²³⁵

La concesión administrativa puede clasificarse en concesión de obra pública, de bienes demaniales y de servicio público; esta última se puede interpretar como la cesión temporal de la prestación de un servicio atribuido a la administración pública a favor de un particular, bajo la regulación, control y vigilancia del poder público. Acerca de su naturaleza se han desarrollado diversas teorías, distinguibles en tres vertientes: la contractual, la del acto administrativo y la mixta.

La teoría contractual de la concesión administrativa tuvo dos versiones: la del contrato de derecho privado y la de contrato de derecho público; la primera, basada en la abandonada teoría de la doble personalidad del Estado, está descartada en la actualidad por considerarse inadmisibles que la administración pública pueda delegar sus facultades de derecho público mediante un contrato regido por el derecho privado.

La tesis que entiende a la concesión administrativa como un contrato de derecho público, está presente en la legislación de diversos países; en opinión de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, sustentada en su Cuarta Conferencia Nacional, la concesión es un contrato administrativo generador de una relación jurídica compleja, con una parte reglamentaria

²³⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso, cit.*, p. 387.

reguladora de la organización y operación del servicio, y con otra parte consensual atinente al aspecto económico y financiero.

La teoría que considera a la concesión administrativa como un acto administrativo estima que se trata de un acto unilateral de la administración pública mediante el cual delega en un particular la facultad de prestar el servicio público, por lo que, mediante otro acto administrativo puede revocarla cuando así lo dicte el interés público. Esta teoría es rechazada por ser absurdo que exista concesión sin el consentimiento del concesionario.

En el orden jurídico mexicano, impera la teoría del acto mixto respecto de la concesión administrativa; esto es, contiene una parte reglada (contractual), y otra conformada mediante un acto administrativo (declaración unilateral de voluntad).

La concesión administrativa es en parte reglada, en virtud de encontrarse predeterminada en ordenamientos jurídicos constitucionales, legales y administrativos, por cuanto fija las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación del servicio público o la explotación del bien del dominio de la Federación, estableciéndose los derechos y obligaciones del concedente y del concesionario —por regla general— en el título respectivo, y que ninguno de ellos puede modificar.

Además, la concesión administrativa es también un contrato *intuitu personae*, habida cuenta que el concesionario debe tener cualidades específicas de carácter legal, técnico, económico, financiero e incluso moral; esa parte contractual se rige por un régimen jurídico cuyas disposiciones son de orden público, pues se trata de ordenamientos imperativos o prohibitivos que imponen condiciones y límites a la actividad a desarrollar al amparo de la concesión, imposibles de derogar mediante convenio de las partes. La parte contractual de la concesión precisa, entre otros aspectos, el plazo de explotación y exclusividades conferidas al concesionario.

Por último, la concesión administrativa es en parte un acto administrativo unilateral de la administración concedente, dada la discrecionalidad con que ésta determina ciertos aspectos de la concesión, incluido el de otorgarla o no.

El orden jurídico potosino determina la naturaleza jurídica de la concesión administrativa de servicio público como un acto administrativo unilateral e individual, según reza el artículo 12 de la Ley de Transportes que a la letra dice: “V. Concesión: el acto administrativo, unilateral y exclusivo del titular del Ejecutivo del Estado, para otorgar a personas físicas o morales, el derecho de explotar el servicio de transporte público, o los servicios auxiliares del mismo, que no sean sujetos a la expedición de permiso anual.”

A su vez, el artículo 23 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí establece que

Los potosinos, en igualdad de circunstancias, tendrán preferencia frente a los nacidos en cualquier otra parte del territorio de la República Mexicana o a los extranjeros, para obtener toda clase de concesiones, empleos, cargos o comisiones del gobierno, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano potosino.

En el ámbito municipal, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí establece en su artículo 151 el procedimiento para otorgar concesiones de servicios públicos municipales, de los que me ocuparé con mayor amplitud en el capítulo décimo de esta obra.

XI. LA TARIFA DEL SERVICIO PÚBLICO

Se finca el esquema financiero de los servicios públicos onerosos, en una remuneración al prestador del servicio que debe cubrir el usuario por su utilización; dicha remuneración se conoce como tasa o precio público, según se refiera a servicio público obligatorio u optativo. La lista de tasas o precios de un servicio público dado integra su tarifa.

El cálculo de las tarifas del servicio público debe hacerse bajo supuestos de una administración sana y adecuada, que adquiere sus insumos a precios no mayores de los promedios vigentes en el mercado y remunera a su personal con salarios similares al promedio que se cubre en actividades semejantes.

Tratándose de los servicios públicos que presta directamente la administración pública, salvo que estén subsidiados, los precios contenidos en la tarifa deben cubrir las indispensables erogaciones de amortización, depreciación, financiamiento, operación, mantenimiento e impuestos. El hecho de que se subsidie un servicio público con recursos fiscales no vulnera el principio de justicia, si ello beneficia a un amplio sector de contribuyentes de escasos recursos económicos.

En lo que atañe a servicios públicos concesionados, la tarifa debe ser suficiente para cubrir la utilidad del concesionario, misma que debe ser razonable, es decir, no debe dar lugar a la obtención de descomunales utilidades para el prestador del servicio, ni tampoco ocasionar su ruina.

Acerca de la naturaleza jurídica de la tarifa en el servicio público la doctrina ha desarrollado diversas teorías, entre las cuales destacan aquellas

que la entienden como producto del ejercicio de la potestad tarifaria del Estado, mismas que admiten dos modalidades: la de la tarifa como acto administrativo, también llamada tarifa reglamento, y la de la tarifa como acto legislativo o tarifa ley.

XII. SITUACIÓN JURÍDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PÚBLICO

En lo que atañe al servicio público, conviene distinguir entre usuario potencial, aspirante a usuario y usuario efectivo, con el propósito de analizar de manera adecuada su respectiva situación jurídica.

De conformidad con el carácter esencial de generalidad del servicio público, en principio toda persona tiene derecho a su utilización con la condición de satisfacer los requisitos establecidos en la normativa jurídica aplicable, por cuya razón gobernado y usuario potencial del servicio se fusionan en una sola persona; en algunos casos el usuario potencial se convierte en usuario efectivo sin realizar ningún trámite e, incluso, sin proponérselo, como ocurre en el servicio público de alumbrado público.

En cambio, en otros casos el usuario potencial debe efectuar un trámite específico para convertirse en aspirante a usuario o solicitante del servicio, para luego adquirir el status de usuario efectivo mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable; así ocurre, por ejemplo, en el servicio público de transporte local de pasaje o de carga en el estado de San Luis Potosí.

El usuario efectivo del servicio público tiene derecho a exigir que el servicio público le sea proporcionado en la forma y términos señalados en las leyes, reglamentos, títulos de concesión, contrato, tarifas y reglas de aplicación autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a los principios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

Además de estar obligado —en su caso— a pagar la tarifa correspondiente, el usuario del servicio público queda sujeto a un poder disciplinario que incrementa sus obligaciones o prohibiciones por encima de las derivadas del ordinario poder de policía; por ejemplo, en el caso del servicio público de transporte local de pasajeros, el usuario no debe encontrarse en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga o estupefaciente; asimismo, debe abstenerse de escandalizar durante el tiempo que esté a bordo del vehículo de transporte público. El conductor del vehículo de servicio público, con el auxilio de las autoridades de policía y tránsito, deberá evitar la permanencia de los usuarios que infrinjan dichas obligaciones.

CAPÍTULO OCTAVO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

En el antiguo derecho romano el *pater familia* era el sujeto de derecho por antonomasia, de ahí que la voz latina alusiva a lo que pertenece al *pater*, sea el vocablo *patrimonium*, del que deriva la palabra española patrimonio.

I. CONCEPTO DE PATRIMONIO

En las lenguas romances, *patrimonium* hace referencia a los bienes del hijo, heredados del padre o de los abuelos; pero en un sentido más amplio y jurídico, se suele entender como el conjunto de bienes, derechos, poderes, deudas, cargas y obligaciones de una persona, apreciables en dinero; se trata, según la explicación personalista del patrimonio, de una universalidad jurídica distinta de los derechos y obligaciones que la integran, mismas que pueden incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín Escriche y Martín explicaba a mediados del siglo XIX:

Se toma algunas veces por toda especie de bienes, cualquiera que sea el título con que se hayan adquirido; mas en un sentido se toma por los bienes o hacienda de una familia; y aun a veces no significa esta palabra sino los bienes que recaen en una persona por sucesión de sus padres o abuelos. De aquí es que se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que uno tiene heredados de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos o de adquisición, que son los que se ganan por cualquier otro título que no sea el de sucesión de sus mayores.²³⁶

Cabe señalar que el concepto de patrimonio no es igual en el derecho privado que en el público; desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Ingresso, “se aproxima más al concepto economi-

²³⁶ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

co que considera el patrimonio de una persona como su riqueza estática, en torno a la cual, como punto firme inicial, se envuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento”.²³⁷

En cuanto al patrimonio del Estado, un sector de la doctrina lo entiende como el conjunto de bienes del que es titular el ente estatal. En este sentido, Gustavo Ingrosso lo define como “el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado”.²³⁸

Eduardo Bustamante Vasconcelos, quien fuera secretario del Patrimonio Nacional durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, entendió al patrimonio del Estado, como

conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetos o finalidades de política social y económica.²³⁹

Es de hacer notar que el patrimonio del Estado incluye el patrimonio natural y el histórico que se inscriben en el marco del patrimonio cultural, conformado en gran medida por los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos del país, cuya investigación, protección, conservación, restauración y recuperación, regula la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

II. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004, la vigente Ley General de Bienes Nacionales hace consistir su objeto en establecer, en primer término, los bienes que constituyen el patrimonio de la nación; además, determina el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter

²³⁷ Ingrosso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956, p. 75.

²³⁸ Ingrosso, Gustavo, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

²³⁹ Bustamante, Eduardo, *Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1959, p. 35.

federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, y la normativa para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

En los términos previstos en esta ley, son bienes nacionales:

- Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.
- Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.
- Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos.
- El petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional.
- Las aguas marinas interiores.
- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.
- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.
- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos enti-

dades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.

- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.
- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.
- La zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, que se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.
- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.
- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar.
- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales.
- La zona federal marítimo-terrestre.
- Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.
- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- Las riberas y zonas federales de las corrientes.
- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con

sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.
- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia.
- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal y las construcciones levantadas por el gobierno federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten.
- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación.
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades.
- 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
- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Los bienes nacionales se sujetan al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, se sujetan al régimen de dominio público de la Federación:

- 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.
- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales.
- 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.
- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
- Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 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 la ley.
- Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles.
- Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición.
- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal.
- 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.
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- 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.
- Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
- Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos.
- 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.
- 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, archi-

vos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos.

- 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.
- 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.
- Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

III. LA LEY DE BIENES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ

Por su parte, la Ley de Bienes del Estado y Municipios de San Luis Potosí determina en su artículo 5o. la división de los bienes del estado, organismos constitucionales autónomos, y municipios de San Luis Potosí en bienes del dominio público, y bienes del dominio privado, considerando en su artículo 6o. como del dominio público a:

- I. Los de uso común;
- II. Los destinados a los servicios públicos y los equiparados a éstos conforme a la ley;
- III. Los inmuebles y muebles de valor histórico y cultural que se encuentren dentro de su territorio, y que no sean propiedad de la Federación o de particulares;
- IV. Las aguas que corren dentro del territorio del Estado que no sean propiedad de la Nación, en los términos del artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se localicen en dos o más predios;
- V. Los cauces, vasos y riberas de las corrientes de aguas;
- VI. Los terrenos ganados natural o artificialmente a los ríos, arroyos o corrientes, lagos y lagunas;
- VII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

- VIII. Los puentes, carreteras, caminos y vías públicas;
- IX. Los montes, bosques y parques naturales de su propiedad, que se destinen a fines de interés público;
- X. Los muebles de su propiedad que no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, mapas, planos, folletos y gravados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes, y
- XI. Los demás que señalen las leyes respectivas.

Por su parte, el artículo 7o. de la ley en cita menciona como bienes privados del estado, municipios y organismos constitucionales autónomos:

- I. Las tierras y aguas propiedad del Estado, no destinados a un servicio público, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- II. Los bienes inmuebles que el Gobierno del Estado adquiera en otra u otras entidades federativas;
- III. Los bienes inmuebles del Gobierno del Estado que adquiera por vía de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, desarrollo urbano, habitacional o regularización de la tenencia de la tierra;
- IV. Los inmuebles vacantes o abandonados que no tengan dueño cierto y conocido; los bienes muebles que se encuentren dentro del territorio de la entidad considerados mostrencos;
- V. Los bienes muebles que hayan formado parte del patrimonio de corporaciones y organismos públicos de carácter local que se extingan o liquiden y no tengan utilidad pública;
- VI. Los bienes muebles propiedad de los entes públicos, y
- VII. Los demás bienes inmuebles de la misma índole que por cualquier título adquiera el Gobierno del Estado, y que estén destinados a un bien público.

IV. TEORÍAS ACERCA DEL PATRIMONIO

La doctrina registra diversas teorías acerca del patrimonio, entre las que destacan dos grandes corrientes: la personalista y la finalista.

1. *Las teorías personalistas*

Existe una fuerte vinculación en las teorías personalistas entre la idea de patrimonio y la de persona, lo que ha dado lugar a ciertos supuestos, algunos bastante discutibles, a saber:

- a) Sólo las personas pueden tener patrimonio.
- b) Toda persona tiene un patrimonio.
- c) Cada persona sólo tiene un patrimonio
- d) El patrimonio es inseparable de la persona

El que sólo las personas puedan tener patrimonio lo desmiente la existencia de patrimonios asignados a sujetos que no son personas, como el fideicomiso y el *cuyus*.

En cuanto a la tesis de que toda persona tiene un patrimonio, sólo es admisible en el sentido de que aquélla puede llegar a tener bienes, lo que evidencia una confusión entre patrimonio y capacidad de tenerlo, situación que exponen Aubry y Rau de la siguiente manera: “El patrimonio, siendo en su más alta expresión la personalidad misma del hombre, considerada en sus relaciones con los objetos sobre los cuales puede o podrá tener derechos que ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro”.²⁴⁰

El supuesto de que cada persona sólo tiene un patrimonio, lo contradice la existencia de personas con diversos patrimonios constituidos por masas autónomas, por contar con distintos fines económicos a realizar, circunstancia que permite transmitir cualquiera de ellos por acto entre vivos.

Y considerado como universalidad, el patrimonio sólo puede ser transmitido *mortis causa*, por lo que su enajenación en vida traería como consecuencia, a su vez, la enajenación de la personalidad.

2. Las teorías finalistas

Contrapuestas a las teorías personalistas e impulsadas por autores de gran prestigio como Raymond Saleilles, surgen las teorías finalistas según las cuales, así como existen patrimonios pertenecientes a alguien, también existen patrimonios pertenecientes a algo y carentes de sujeto, por estar destinados a un fin específico. En las teorías finalistas está implícita la tesis de la existencia de derechos sin sujeto, que permite entender al patrimonio desde una perspectiva mercantil, como garantía de los acreedores.²⁴¹

²⁴⁰ Aubry, Charley y Rau, J., *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

²⁴¹ Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922, p. 131.

De las ideas sostenidas por las referidas teorías personalistas y finalistas, podemos concluir que al lado de los patrimonios personales existen otras formas patrimoniales, ya por carecer de sujeto, como en el caso de la herencia, o bien, por estar destinados a un fin, como pueden ser los afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

V. LOS BIENES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ

Desde una perspectiva económica, se entiende por “bien” cualquier cosa que pueda satisfacer las necesidades humanas; Carl Menger define: “Son bienes las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función”.²⁴²

Desde la atalaya jurídica, el tratadista Javier Tapia Ramírez nos da dos conceptos de bien, uno amplio y otro estricto, al explicar:

Bien, en sentido extenso, es todo interés que merece ser protegido por la ley; de esta manera se abarcan no solo los bienes patrimoniales, sino también los extrapatrimoniales o patrimonio moral, como la vida, la honra, la libertad, etcétera. En sentido estricto, bien es toda aquella cosa material (una casa), o inmaterial (la energía eléctrica, el derecho intelectual), que puede tener un valor, que sea susceptible de apropiación privada y, por lo tanto, ser objeto de un derecho subjetivo.²⁴³

1. *El patrimonio del estado de San Luis Potosí*

En el estado de San Luis Potosí los bienes del dominio público que son propiedad estatal son en principio inalienables, imprescriptibles e inembargables; al respecto, la Ley de Bienes del Estado y Municipios de San Luis Potosí, dispone:

ARTÍCULO 10. Los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, mientras no pierdan este carácter, y no podrán ser objeto de hipoteca, ni reportar en provecho de persona alguna, derechos

²⁴² Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969, p. 51.

²⁴³ Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

de uso, usufructo, habitación o servidumbre pasiva en los términos del derecho común.

Artículo 4. El patrimonio público es inalienable e imprescriptible y no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre, emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa mediante sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.

Ningún particular podrá adquirir los bienes que conforman el patrimonio público, por el hecho de tenerlos en su posesión por un tiempo determinado, salvo lo que disponga esta ley.

Artículo 41. Los bienes de dominio público del Estado podrán ser enajenados, previa desincorporación dictada por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso. La enajenación de los bienes de dominio público pertenecientes al Municipio, requerirá la desincorporación del Ayuntamiento conforme a lo que establece esta ley y la Ley Municipal del Estado, previo acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Cabildo y con la autorización del Congreso.

Para el caso de los demás entes públicos, éstos realizarán su solicitud al Congreso a través de sus respectivos órganos de gobierno.

ARTÍCULO 24. Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo decreto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público, previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en esta Ley y en sus disposiciones reglamentarias.

La normativa potosina contempla diversas formas —tanto de derecho público como de derecho privado— de adquisición de bienes por parte de los entes públicos; como formas de derecho público menciona a la expropiación y la adjudicación federal, y como formas de derecho privado señala a la compraventa, la permuta, la donación, las herencias y legados, y la dación en pago.

2. *El patrimonio municipal*

Patrimonio y Hacienda son dos conceptos que en ocasiones se confunden en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, e incluso, referirse a ellos como si fueran una sola y misma cosa, o sea, como si patrimonio y Hacienda fuesen sinónimos, es decir, vocablos de igual significación, lo que no ocurre en la normativa potosina que en su artículo 109 establece

que el patrimonio del estado se compone entre otros conceptos, del producto de las contribuciones decretadas por el Congreso; en tanto que en su numeral 114 permite inferir que la Hacienda municipal está incluida en su patrimonio al establecer que los ayuntamientos manejarán libremente la Hacienda municipal que se compondrá, entre otros conceptos, de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora y cambio de valor, así como las tasas adicionales. Por su parte, el municipalista Carlos Quintana Roldán afirma:

Se habla de patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tienen dominio, En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda. En cuanto al concepto de hacienda, estimo que implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender a sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa.²⁴⁴

Como mencioné antes, el concepto de patrimonio municipal es más amplio, porque incluye al de Hacienda municipal; por consiguiente, no son lo mismo, pues la Hacienda municipal sólo se refiere a los ingresos (ordinarios o extraordinarios) del municipio, a diferencia del patrimonio municipal que también abarca bienes de dominio público y de dominio privado.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, utiliza ambos conceptos sin precisar su significado; en efecto, en su fracción II dispone que los municipios manejen su patrimonio conforme a la ley, en tanto que en el párrafo inicial de la fracción IV establece que administren libremente su Hacienda, lo cual no los exime de hacerlo con apego a la ley.

Tales referencias al patrimonio y a la Hacienda municipal no permiten determinar si dichas expresiones las usa como sinónimas, o si una forma parte de la otra o si se trata de conceptos diferentes. Sería conveniente que se aclarara, de una vez por todas, esta ambigüedad, que da lugar a interpretaciones equívocas.

²⁴⁴ Quintana Roldán Carlos, *Derecho municipal*.

VI. EL PATRIMONIO CULTURAL

No obstante su gran importancia, la Ley del Patrimonio Público del Estado de San Luis Potosí, al igual que las leyes homólogas de los demás estados de la República, no hace alusión alguna al patrimonio cultural ni al patrimonio natural, que ha sido objeto de regulación en el derecho constitucional y en el derecho convencional.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), el patrimonio cultural *es la herencia cultural propia del pasado de una comunidad, mantenida hasta la actualidad y transmitida a las generaciones presentes y futuras*, en él podemos distinguir el patrimonio natural, el histórico y el artístico.

El patrimonio natural se configura con el producto de fenómenos geológicos y/o fisiográficos de gran valor estético y científico, así como por los santuarios de la naturaleza, las reservas de la biósfera y los parques nacionales. En el patrimonio natural potosino encontramos el Parque Nacional El Potosí, el Valle de los Fantasma, la Laguna de la Media Luna, las Grutas de Xilitla, la Hoya de la Luz, el Sótano de las Golondrinas y la Cascada de Tamúl, entre otros.

El patrimonio histórico es el conjunto de bienes, reunidos en el transcurso de los años, que permiten conocer la historia de un país, de una región o de una nación; se integra con los monumentos, entendidos como esculturas u obras arquitectónicas o de ingeniería, llevadas a cabo para homenajear a alguien, conmemorar un acontecimiento, alojar a los órganos del poder público, prestar los servicios públicos o rendir culto religioso, vinculados con la historia. Dentro del patrimonio histórico de San Luis Potosí destaca la zona arqueológica de Tamtoc, el sitio arqueológico del Tamohi, la Catedral de San Luis Potosí, la Basílica de Nuestra Señora de Guadalupe Ocotlán y la Caja del Agua.

El patrimonio artístico se conforma con las pinturas, esculturas y obras de arte de un pueblo, país o región, que suelen concentrarse para su exhibición en los museos, como el Museo Regional Potosino, el Museo de la Máscara, el Museo de Historia Natural José Vilet Brullet, el Museo “Francisco Cossío”, el Museo de Arte Contemporáneo de San Luis Potosí y el Museo de Arte Sacro de Guadalucazar.

La conservación y preservación del patrimonio cultural requiere de un régimen jurídico internacional, nacional y local; en el caso de San Luis Potosí ese régimen jurídico se integra con normas constitucionales, convencionales, federales, locales e, incluso municipales.

VII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN SAN LUIS POTOSÍ

El marco normativo del patrimonio cultural en San Luis Potosí está formado por preceptos contenidos en la Constitución federal, en instrumentos internacionales, en leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal y en sus reglamentos, así como en leyes potosinas y ordenamientos administrativos de carácter general del Estado y de sus municipios.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En el marco jurídico del patrimonio cultural vigente encontramos, en primer término, que la fracción XXV del artículo 73 de nuestra ley fundamental establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; en ejercicio de esa facultad, el Congreso expidió en 1939 la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, al que se le asignaron como objetivos:

la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Expedida en 1946, la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura atribuyó a dicha institución las funciones siguientes:

I. El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura.

II. La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; así como participar en la implementación de los programas y planes en materia artística y literaria que establezca la Secretaría de Educación Pública para la educación inicial, básica y normal.

Para la coordinación, planeación, organización y funcionamiento a que se refiere esta fracción, se creará un Consejo Técnico Pedagógico como órgano del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, que bajo la presidencia

de su director se integrará con representantes de las unidades administrativas de la Secretaría de Cultura y de la Secretaría de Educación Pública, así como de las unidades administrativas del propio Instituto.

III. El fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar.

IV. El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.

V. Las demás que en forma directa o derivada le correspondan en los términos de esta Ley y de las que resultaren aplicables.

Posteriormente, se expidió en 1949 la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, institución al servicio de la cultura del país cuya finalidad se hizo consistir en:

- I. Estimular en México la producción científica, filosófica y artística;
- II. Difundir la cultura en todas sus manifestaciones nacionales y universales;
- III. Mantener activo intercambio cultural con los Estados y Territorios de la República, y con instituciones e individuos del extranjero interesados en la cultura mexicana;
- IV. Organizar trabajos de investigación y de análisis en forma de seminario, ya sea con la colaboración unánime de sus miembros o por núcleos afines de los mismos;
- V. Servir de órgano de consulta a la Secretaría de Educación Pública;
- VI. Colaborar con la Secretaría de Educación Pública, con otras dependencias oficiales, con instituciones descentralizadas y privadas, en actividades culturales.

De igual modo, el Congreso expidió la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 1972, que asignó a las autoridades de los estados y de los municipios la intervención que la misma y sus reglamentos determinen.

2. *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*

Por haber constatado que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas

tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles, en su décima séptima reunión desarrollada del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972 en París, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), emitió la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, misma que fue ratificada por México, y finalmente aprobada por el Senado de la República mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de enero de 1984.

Para emitir la citada Convención, la Conferencia General de la UNESCO tuvo en cuenta que el daño o pérdida de todo bien del patrimonio cultural de un país redundaba en un quebranto funesto para el patrimonio mundial, y reconoció la insuficiente protección de esos bienes en el ámbito interno de muchos estados de la comunidad internacional, por lo que era inaplazable la adopción de medidas adecuadas para corregir esa grave deficiencia.

En el texto de la Convención en comento destacan los siguientes artículos:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”:

- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención se considerarán “patrimonio natural”:

- los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

- las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

- los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Artículo 4

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

Artículo 5

Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:

a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;

b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;

c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;

d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y

e) facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo;

Artículo 6

1. Respetando plenamente la soberanía de los Estados en cuyos territorios se encuentre el patrimonio cultural y natural a que se refieren los artículos 1 y 2 y sin perjuicio de los derechos reales previstos por la legislación nacional sobre ese patrimonio, los Estados Partes en la presente Convención recono-

cen que constituye un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar.

2. Los Estados Partes se obligan, en consecuencia y de conformidad con lo dispuesto en la presente Convención, a prestar su concurso para identificar, proteger, conservar y revalorizar el patrimonio cultural y natural de que trata el artículo 11, párrafos 2 y 4, si lo pide el Estado en cuyo territorio esté situado.

3. Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención se obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural de que tratan los artículos 1 y 2 situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención.

Artículo 15

1. Se crea un Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de Valor Universal Excepcional, denominado “el Fondo del Patrimonio Mundial”.

2. El Fondo estará constituido como fondo fiduciario, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento Financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

3. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

a) Las contribuciones obligatorias y las contribuciones voluntarias de los Estados Partes en la presente Convención;

b) Las aportaciones, donaciones o legados que puedan hacer:

i) otros Estados

ii) la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones intergubernamentales

iii) organismos públicos o privados o personas privadas.

c) Todo interés producido por los recursos del Fondo

d) El producto de las colectas y las recaudaciones de las manifestaciones organizadas en provecho del Fondo

e) Todos los demás recursos autorizados por el Reglamento que elaborará el Comité del Patrimonio Mundial.

4. Las contribuciones al Fondo y las demás formas de ayuda que se presten al Comité sólo se podrán dedicar a los fines fijados por él. El Comité podrá aceptar contribuciones que hayan de ser destinadas a un determinado programa o a un proyecto específico a condición de que él haya decidido poner en práctica ese programa o ejecutar ese proyecto. Las contribuciones que se hagan al fondo no han de estar supeditadas a condiciones políticas

Artículo 34

A los Estados Partes en la presente Convención que tengan un sistema constitucional federal o no unitario les serán aplicables las disposiciones siguientes:

a) En lo que respecta a las disposiciones de esta Convención cuya aplicación entraña una acción legislativa del poder legislativo federal o central, las obligaciones del Gobierno federal o central serán las mismas que las de los Estados Partes que no sean Estados federales.

b) En lo que respecta a las disposiciones de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, países, provincias o cantones constituyentes, que en virtud del sistema constitucional de la federación, no estén facultados para tomar medidas legislativas, el Gobierno federal comunicará esas disposiciones, con su dictamen favorable, a las autoridades competentes de los Estados, países, provincias, o cantones.

A. *Ciudades y monumentos de México reconocidos como Patrimonio de la Humanidad*

- Centro Histórico de México y Xochimilco, CDMX (1987).
- Centro Histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán, Oaxaca (1987).
- Centro Histórico de Puebla, Puebla (1987).
- Ciudad prehispánica de Teotihuacan, Estado de México (1987).
- Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque, Chiapas (1987).
- Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes, Guanajuato (1988).
- Ciudad prehispánica de Chichén Itzá, Yucatán (1988).
- Centro Histórico de Morelia, Michoacán (1991).
- Ciudad prehispánica de El Tajín, Veracruz (1992).
- Centro Histórico de Zacatecas, Zacatecas (1993).
- Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS (1993).
- Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (1994).
- Ciudad prehispánica de Uxmal, Yucatán (1996).
- Zona de monumentos históricos de Querétaro, Querétaro (1996).
- Hospicio Cabañas de Guadalajara, Jalisco (1997).
- Zona arqueológica de Paquimé (Casas Grandes), Chihuahua (1998).
- Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan, Veracruz (1998).
- Ciudad histórica fortificada de Campeche, Campeche (1999).
- Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco, Morelos (1999).
- Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (2003).
- Casa-Taller de Luis Barragán, CDMX (2004).

- Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila, Jalisco (2006).
- Campus central de la Ciudad Universitaria de la UNAM, CDMX (2007).
- Villa protectora de San Miguel El Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco, Guanajuato (2008).
- Camino Real de Tierra Adentro (2010).
- Cuevas prehistóricas de Yagual y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca (2010).
- Sistema hidráulico del acueducto del padre Tembleque, Edomex/Hidalgo (2015).

B. Sitios naturales de México reconocidos como Patrimonio de la Humanidad

- Sian ka'an, Quintana Roo (1987).
- Santuario de ballenas de El Vizcaíno, BCS (1993).
- Islas y áreas protegidas del Golfo de California (2005).
- Reserva de la biósfera de la Mariposa Monarca, Michoacán/ Estado de México (2008).
- Reserva de la biósfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora (2013).
- Archipiélago de Revillagigedo (2016).

C. Ciudad y sitio natural de México reconocido como Patrimonio de la Humanidad

- Antigua ciudad maya y bosques tropicales protegidos de Calakmul, Campeche (2002/ 2014).

D. Bienes culturales inmateriales de México reconocidos como Patrimonio de la Humanidad

- Las fiestas indígenas dedicadas a los muertos (2008).
- La ceremonia ritual de los Voladores (2009).

- Lugares de memoria y tradiciones vivas de los otomí-chichimecas de Tolimán: la Peña de Bernal, guardiana de un territorio sagrado (2009).
- La cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva-El paradigma de Michoacán (2010).
- La pirekua, canto tradicional de los purépechas (2010).
- El Mariachi, música de cuerdas, canto y trompeta (2011).
- Los parachicos en la fiesta tradicional de enero de Chiapa de Corzo, Chiapas (2015).
- El Centro Histórico de la Ciudad de San Luis Potosí (2018).

3. *Leyes expedidas por el Congreso de la Unión*

Regulan la protección del patrimonio cultural las siguientes leyes, ya mencionadas, expedidas por el Congreso de la Unión, y por tanto, al igual que sus respectivos reglamentos, son de aplicación en todo el territorio nacional, incluido el potosino: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, y Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.

4. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*

Artículo 9o. El Estado de San Luis Potosí tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos Nahuas, Teének o Huastecos, y Xi'oi o Pames, así como la presencia regular de los Wírrarika o Huicholes. Asegurando la unidad de la Nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes:

I. Queda prohibida toda discriminación por origen étnico, o que por cualquier otro motivo atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;

II. El Estado reconoce a sus pueblos indígenas su unidad, lenguas y derechos históricos, manifiestos éstos en sus comunidades indígenas a través de sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, así como su actual jurisdicción territorial, formas autonómicas de gestión y capacidad de organización y desarrollo internos;

III. Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad política, social, económica y cultural; asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. La ley establecerá los mecanismos y criterios para la identificación y delimitación de las mismas, tomando en cuenta además de los anteriores, los criterios etnolingüísticos;...

VIII. En el ámbito de su autonomía las comunidades indígenas podrán preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que formen parte de su cultura e identidad. El Estado coadyuvará en la preservación, enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que conformen su identidad cultural;

Artículo 11. La Universidad de San Luis Potosí es autónoma en todo lo que respecta a su régimen interior. Realizará sus fines de educar, investigar y difundir la cultura con base en la libertad de cátedra e investigación y en el libre examen y discusión de las ideas, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en su ley orgánica. El Estado, en la medida de sus posibilidades presupuestales, la dotará con un subsidio anual.

Artículo 110. Los bienes que integran el patrimonio del Estado son:

I.- Del dominio público:...

c) Los inmuebles y muebles de valor histórico y cultural que se encuentren dentro de su territorio y que no sean propiedad de la Nación o de propiedad privada;

5. *Leyes locales del estado de San Luis Potosí*

Diversas leyes potosinas participan en la regulación jurídica del patrimonio cultural del Estado, las principales son las siguientes:

- Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Bibliotecas del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Cultura para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fomento para la Cultura y el Libro del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
- Ley que Establece el Depósito Legal para la Preservación del Patrimonio Bibliográfico y Documental del Estado de San Luis Potosí.

6. *Reglamentos de los municipios potosinos*

Los reglamentos y bandos municipales concurren a integrar el marco normativo que regula el patrimonio cultural municipal, por ejemplo, el Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí en la fracción XXVII de su artículo 119 encomienda a la Dirección de Asuntos Internacionales y Proyectos Especiales diseñar, instrumentar y ejecutar las acciones establecidas para fortalecer las relaciones culturales, y en la fracción XXIX de dicho numeral encarga a la Dirección de Desarrollo Turístico, diseñar y ejecutar las acciones de promoción para fomentar la participación de los niños de escuelas para que sean promotores de nuestra historia, cultura y tradiciones; en tanto que en su artículo 167 faculta a la Dirección General de Desarrollo Social para fomentar la cultura en el Municipio de San Luis Potosí mediante organización y difusión de eventos culturales y actividades artísticas; así como propiciar la conservación de tradiciones y costumbres propias de barrios y comunidades e impulsar la conservación de sitios con valor histórico y cultural existentes en el municipio.

De igual manera, la ley en cita faculta a la Dirección General de Ecología e Imagen Urbana a realizar actividades encaminadas a embellecer, conservar y difundir aquellos sitios, monumentos y edificios con valor histórico, cultural y/o arquitectónico.

CAPÍTULO NOVENO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Desde una perspectiva jurídica, podemos describir al municipio mexicano como una persona jurídica de derecho público, dotado de patrimonio propio, compuesto por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad, asentado permanentemente en un territorio determinado, con un gobierno autónomo propio designado por su misma población, y sometido a un orden jurídico específico con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

Suele darse el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho en el contexto del municipio, caracterizado como una institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que encara el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia del conjunto de normas que rigen la conformación, organización y funcionamiento del municipio, de su gobierno y administración; es decir, del derecho municipal cuya existencia como rama autónoma del derecho empieza a postularse con insistencia en el derecho comparado apenas en el segundo tercio del siglo XX; de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica.

Como previenen los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5o. de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí y 2o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, el municipio es la base de la división territorial y de

la organización política y administrativa del Estado; de acuerdo con dicha ley contará con personalidad jurídica propia y se gobierna por un Ayuntamiento.

A semejanza de la federal y la estadual, la administración pública de los municipios potosinos puede ser centralizada y descentralizada; a su vez, formarán parte del sector centralizado las dependencias subordinadas a la Presidencia Municipal y los órganos desconcentrados, y el sector descentralizado comprenderá a los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos públicos.

En los términos del artículo 71 de la referida ley municipal, debe integrarse la administración pública centralizada, cuando menos, por el secretario del Ayuntamiento, el tesorero municipal, el responsable de seguridad pública, el director de obras públicas y el cronista del municipio, quienes son designados por el presidente municipal y ratificados por el cabildo.

I. LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en su título quinto, estructura y organiza a la administración municipal potosina, especificando las atribuciones de las diversas autoridades municipales, y en el capítulo I del señalado título quinto, implícitamente erige al presidente municipal como jefe de la administración pública municipal y lo identifica como el ejecutivo de las determinaciones del Ayuntamiento, a cuyo efecto, en el artículo 109 del Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí, expresamente le faculta para celebrar en nombre del Gobierno Municipal los contratos y demás actos administrativos y jurídicos necesarios para el despacho de los negocios administrativos, el ejercicio de las funciones y la atención de los servicios municipales, en todas aquellas cuestiones que no competan directamente al Cabildo en los términos de la Ley Orgánica, creando para ello las direcciones y demás órganos de la administración pública municipal que considere necesarios, de conformidad con las obligaciones y facultades que le otorgue la normativa aplicables.

El Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí del 15 de diciembre de 2009, reformado el 24 de septiembre de 2012, implícitamente incluye dentro de la administración pública centralizada del municipio de San Luis Potosí, a los órganos auxiliares del presidente municipal: secretaría del ayuntamiento, Tesorería Municipal, Oficialía Mayor, y Contra-

loría Interna; además de tales órganos auxiliares, se consideran ubicadas en la administración centralizada las siguientes áreas: Dirección General de Catastro Desarrollo Urbano y Nuevos Proyectos, Dirección General de Comercio, Dirección General de Desarrollo Económico, Dirección General de Desarrollo Social, Dirección General de Ecología e Imagen Urbana, Dirección General de Educación, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Seguridad Pública Municipal, Dirección General de Servicios Municipales, y Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

1. Los órganos auxiliares del presidente municipal

El área más importante de la administración pública municipal potosina es la de los órganos auxiliares de la presidencia municipal.

A. La Secretaría del Ayuntamiento

Destacan entre las atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento, contempladas en el artículo 119 del Reglamento respectivo las de elaborar los proyectos de actas de Cabildo, sometiéndolos a la aprobación de los miembros del Ayuntamiento; elaborar y mantener al corriente el Libro de Actas de Cabildo a partir de los proyectos de actas aprobados por los miembros del Ayuntamiento; disposiciones de observancia general, presentando para ello al presidente municipal el proyecto del orden del día de las sesiones de Cabildo, a partir de las solicitudes por escrito que al efecto le presenten en tiempo los miembros del Ayuntamiento; tramitar, certificar y publicar los reglamentos, y demás disposiciones de observancia general, a fin de que los habitantes y vecinos del Municipio las conozcan y actúen conforme a ellas. Dar fe y realizar las certificaciones de los acuerdos que tome el Cabildo, de los actos que realicen las autoridades municipales y de los documentos que se encuentren dentro de los archivos del Municipio, que hayan sido expedidos por servidores públicos del municipio.

B. La Tesorería Municipal

El artículo 123 del Reglamento en cita, confiere a la Tesorería Municipal un cúmulo de atribuciones entre las que descuellan las de presentar,

a más tardar el día 15 de cada mes, el proyecto de cuenta pública del mes inmediato anterior, para su revisión por parte de la Comisión Permanente de Hacienda Municipal, así como los estados financieros correspondientes, a fin de que, una vez revisados por dicha comisión, se presente el dictamen correspondiente ante el Cabildo para su aprobación; elaborar el anteproyecto de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal anual siguiente y presentarlo a la consideración de la Comisión Permanente de Hacienda a más tardar el 15 de octubre de cada año para que ésta, a su vez, después de analizarlos, formule los dictámenes correspondientes y los lleve al seno del Cabildo, para su aprobación o modificación, según sea el caso; elaborar el anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal anual siguiente y presentarlo a la consideración de la Comisión Permanente de Hacienda a más tardar el 15 de diciembre de cada año para que ésta, a su vez, después de analizarlos, formule los dictámenes correspondientes y los lleve al seno del Cabildo, para su aprobación o modificación, según sea el caso; intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando afecten directamente a la Hacienda Municipal o cuando sea requerido por alguna autoridad administrativa o judicial, sin perjuicio de las facultades conferidas a los síndicos; asistir a todas aquellas sesiones de Cabildo en las que sea solicitada su presencia a fin de informar respecto de algún punto relacionado con sus funciones, así como del correcto ejercicio de su función.

C. La Oficialía Mayor

Figuran entre las facultades que el artículo 125 del Reglamento referido atribuye a la Oficialía Mayor del Ayuntamiento, las de formular y expedir las bases normativas y políticas administrativas para el manejo de personal, los recursos materiales, bienes muebles e inmuebles del municipio, así como las que rijan al interior de la dependencia a su cargo; seleccionar, contratar y capacitar al personal de la administración municipal; resguardar los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, así como, levantar y mantener al corriente el inventario físico de los mismos, actuando como auxiliar de la Tesorería Municipal, los síndicos y el contralor en lo que a cada una de estas áreas compete, de conformidad con la Ley Orgánica y los reglamentos municipales; administrar los almacenes y bodegas del municipio, llevando un control de entradas y salidas de bienes y maquinaria de su propiedad.

D. La Contraloría Interna

En los términos del artículo 126 del Reglamento Interno del Municipio de San Luis Potosí, corresponde a la Contraloría Interna municipal: participar en la designación de auditores externos para la práctica de revisiones a las diversas dependencias del Gobierno Municipal y normar la actuación de los mismos. Proponer al presidente municipal las normas técnicas que considere necesarias para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Municipal y emitir opinión en relación con estas cuestiones, respecto de las bases normativas de las diferentes áreas de la Administración Municipal y los órganos auxiliares del presidente municipal; realizar conjuntamente con el síndico municipal que presida la Comisión Permanente de Hacienda, a solicitud de éste o del presidente municipal, auditorías y evaluaciones a la Tesorería Municipal; realizar auditorías internas en las direcciones y demás órganos del gobierno municipal, con el objeto de promover la eficiencia de sus operaciones y comprobar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, así como para verificación y comprobación de cuentas y manejos de los funcionarios en sus respectivas áreas de trabajo y responsabilidad; conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los Servidores Públicos, para resolver sobre responsabilidades administrativas de acuerdo a sus atribuciones conforme a lo previsto por la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí y su reglamento, reservando las atribuciones que correspondan al cabildo y, en caso de presumirse la comisión de ilícitos sancionados por el Código Penal vigente en el Estado, darle la competencia que corresponda a las autoridades del ramo.

2. Las áreas de la administración municipal del municipio de San Luis Potosí

Se encuadran en la administración centralizada del municipio de San Luis Potosí, las áreas siguientes: Dirección General de Catastro, Desarrollo Urbano y Nuevos Proyectos; Dirección General de Comercio; Dirección General de Desarrollo Económico; Dirección General de Desarrollo Social; Dirección General de Ecología e Imagen Urbana.

Antes de tomar posesión de su cargo, los titulares de la administración municipal del municipio en comento deberán de rendir la correspondiente protesta de ley, quedando a su cargo las siguientes atribuciones establecidas en el artículo 129 del reglamento mencionado:

Artículo 129.- Los titulares de las áreas de la Administración Municipal vigilarán en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las Leyes y Reglamentos vigentes, así como de los planes, programas y todas aquellas disposiciones y acuerdos que emanen del Ayuntamiento y tendrán las siguientes obligaciones, independientemente de las derivadas a su cargo y responsabilidad:

I.- Rendir un informe bimestral al Presidente y a las Comisiones Permanentes de sus actividades y tareas relativas al ejercicio de su función.

II.- Proporcionar a la Presidencia Municipal y en su caso a las Comisiones Permanentes del Cabildo, la información que se requiera sobre cualquier asunto que sea de su competencia.

III.- Brindar al Presidente Municipal el apoyo y asistencia técnica requerida o solicitada en un momento determinado.

IV.- Informar y coordinarse con los demás órganos de la Administración Municipal, por medio del Secretario del Ayuntamiento, respecto de todos aquellos casos en los cuales se requiera la opinión técnica de otros órganos administrativos, o en los que sus decisiones puedan influir en cuestiones que competan a otro órgano de la Administración Municipal.

V.- Atender en forma inmediata y expedita cualquier queja ciudadana por irregularidad en la prestación de los servicios públicos, o violación a los derechos humanos, informando al particular sobre el seguimiento de su queja, así como prestar, en cuanto competa a la dirección a su cargo, los servicios de expedición de copias y constancias, búsqueda de datos e informes y otros de naturaleza similar, previo el pago de derechos correspondiente, de conformidad con lo establecido al efecto por la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., en vigor.

II. LA ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ

En su artículo 8o., la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí contempla, además de las cabeceras municipales, dos tipos de demarcaciones territoriales: las delegaciones y las comunidades; la cabecera municipal es la población en que tiene su residencia el Ayuntamiento; la delegación municipal: es la demarcación territorial erigida por el Congreso del Estado, a solicitud del Ayuntamiento respectivo, y la Comunidad, que es toda población diferente a las antes mencionadas.

La delegación municipal potosina es un caso típico de desconcentración administrativa, porque como apunté en el capítulo cuarto de este libro, se puede entender como desconcentración administrativa al traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior,

ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada.

Como apunté en el capítulo cuarto de este libro, se puede entender como desconcentración administrativa al traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado, muchas veces para acercar la acción de la administración pública a los administrados.

La administración desconcentrada del municipio de San Luis Potosí se integra con las delegaciones municipales de Boca, Pila y Villa de Pozos. Cada delegado municipal potosino tiene a su cargo una delegación municipal; a diferencia de otros estados, su designación no es por elección popular, sino que la hace el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, a cuyo mando directo queda sujeto, teniendo de acuerdo con el artículo 137 del Reglamento multicitado, las siguientes atribuciones:

- I. Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los habitantes de la Delegación, reportando ante los cuerpos de seguridad las acciones que requieren de su intervención;
- II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar ante el órgano administrativo correspondiente, las violaciones que haya a los mismos;
- III. Prestar eficientemente los servicios y ejercer correctamente las funciones municipales en coordinación con los demás órganos de la Administración Municipal.
- IV. Atender a la comunidad en sus demandas, y gestionar la solución a los planteamientos sobre sus necesidades;
- V. Cumplir con las disposiciones legales que rigen la función pública, y el ejercicio del gobierno en su Delegación;
- VI. Atender los requerimientos de obras y servicios públicos que requiere la comunidad;
- VII. Administrar los recursos asignados a la Delegación Municipal para la realización de sus programas;
- VIII. Mantener una coordinación y comunicación efectiva con los demás órganos de la Administración Municipal en la integración de sus planes y programas de trabajo;

IX. Promover la organización y participación de los vecinos en la vida pública de la Delegación;

X. Actuar de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Presidente Municipal y en su caso por el Cabildo;

XI. Informar de inmediato al Presidente Municipal de cualquier situación que pudiese comprometer los intereses municipales;

XII. Dar trámite, a los asuntos que con motivo de su encargo le corresponden; XIII.

Auxiliar en todo lo que requiera, dentro de su territorio, al Presidente Municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones;

XIV. Acudir a todas aquellas sesiones de Cabildo en las que sea solicitada su presencia a fin de informar respecto de algún punto relacionado con sus funciones.

III. LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ

En el capítulo XIII del título quinto de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí se regula la administración descentralizada municipal en la que incluye los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal, los fideicomisos y los patronatos, bajo la denominación común de *organismos auxiliares*.

1. *Los organismos descentralizados*

El reglamento para la integración y funcionamiento de los organismos auxiliares municipales del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, publicado el 29 de abril de 1998 dispuso:

Artículo 16.- Se consideran Organismos Descentralizados Municipales, las Entidades creadas por Decreto del H. Congreso del Estado a petición del H. Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., para efecto de que coadyuven en la prestación de los Servicios Públicos Municipales, cualesquiera que sea su forma: Paramunicipal o Intermunicipal.

Artículo 17.- Los Organismos Descentralizados Municipales, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, éste estará integrado principalmente con la aportación de fondos o bienes municipales, y con fondos provenientes de otras entidades públicas, y estarán autorizados para contar con estructura administrativa para poder tomar su propias decisiones.

Gozarán de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones siempre con apego al acuerdo del Ayuntamiento que dio motivo a su creación, al Decreto de autorización y demás ordenamientos aplicables. Y deberán contar con su propio Reglamento interno.

Artículo 22.- Para la creación de un Organismo Descentralizado Municipal en cualesquiera de sus modalidades: Paramunicipal o Intermunicipal, se deberá de cumplir el siguiente procedimiento general:

I. Se justificará ampliamente la necesidad de crear el Organismo Descentralizado Municipal, por parte de quien proceda la iniciativa, tanto técnica como socialmente;

II. Se tomará el acuerdo de crear el Organismo en sesión del H. Ayuntamiento, después de considerar las necesidades de beneficio social y la viabilidad técnica y económica;

III. En caso de controversia, solicitará el H. Ayuntamiento al Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, lleve a cabo plebiscito, en los términos del Capítulo IV, de la Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, sobre la conveniencia o no, de proporcionar el servicio público de que se trate, por medio de un Organismo Descentralizado Municipal;

IV. Se enviará el acuerdo de la iniciativa al H. Congreso del Estado, acompañado de la estructura jurídica, los objetivos definidos, la descripción general de los programas a realizar, el monto de los recursos y bienes que se le destinarán, los impactos sociales y económicos, el destino de las utilidades, en caso de que las haya, el número de empleos que generará y la población beneficiada; y

V. El H. Congreso del Estado analizará la propuesta y de no haber impedimento y existe conformidad, dará por aprobada la creación del Organismo Descentralizado Municipal.

2. Las empresas de participación municipal

El reglamento en cita contempla dos tipos de empresas de participación municipal: las de participación mayoritaria y aquellas en que la participación municipal es minoritaria.

A. Las empresas de participación municipal mayoritaria

En los términos del artículo 26 del mencionado reglamento, la empresa de participación municipal mayoritaria se caracteriza por incluir en la integración de su capital, acciones de una clase especial (sin especificar

sus características ni determinar quienes podrán adquirirlas), en el entendido de que el Municipio, directamente o a través de sus Organismos o empresas, aportará o será propietario de 51%, al menos, del capital social o de las acciones de la empresa, y además, el Ayuntamiento tendrá la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o su equivalente, y podrá vetar los acuerdos de éstos. Además, corresponderá al presidente municipal: la planeación, la supervisión, el control y la evaluación de las operaciones, en su carácter de presidente del Consejo de Administración.

CAPÍTULO DÉCIMO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Nuestra actual carta magna en su versión original no destinó su artículo 115 para regular exclusivamente al municipio, ya que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los estados de la República; tal precepto permaneció intocado durante más de trece años, pues la primera reforma de este numeral de la Constitución federal se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco las tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

I. LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

En mi opinión, la reforma más importante de cuantas se han hecho a la Constitución de 1917 en materia municipal, es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, en cuya virtud se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma —novena del artículo 115—, en su parte relativa a los servicios públicos municipales dispuso:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a. Agua potable y alcantarillado;
- b. Alumbrado público;

- c. Limpia;
- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines;
- h. Seguridad pública y tránsito, e
- i. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Así pues, por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*, a que se refirieron —según el texto de la referida reforma de 1983— los incisos de la *a)* a la *h)* de la fracción III del artículo 115 constitucional que acabamos de transcribir, respecto de los cuales, cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los Estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que hubiera convenido fuesen municipales, ni en rigor eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales, pero que de igual modo contribuyen a conformar el andamiaje del derecho a la ciudad.²⁴⁵

Se comprueba lo anterior, porque en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban los servicios públicos de taxi, de estacionamientos de vehículos y de transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en los municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general. En cambio, se incluyeron como servicios públicos algunas actividades del gobierno municipal que se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, tales como seguridad pública y tránsito, pese a que como ya vimos en capítulo anterior, servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre

²⁴⁵ Véase Fortes Martín, Antonio, *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2021, p. 81.

en el caso de la seguridad pública y tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, imperio y autoridad del Estado.

Asimismo, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a *calles, parques y jardines*, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, venimos de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el Estado —en el caso de la obra pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Sin duda, las calles, parques y jardines son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos y de mercados; de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

II. LA REFORMA DE 1987 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La décima reforma del artículo 115 constitucional consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116 para dedicar la casi totalidad del numeral 115 al municipio, quedando intacta su fracción III.

III. LA REFORMA DE 1994 AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra ley fundamental, porque al considerar a la seguridad pública no como un servicio público sino —con todo acierto— como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, sin haberla retirado —como debió haber sido— del referido catálogo de servicios públicos municipales, tuvo por consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos —el 21 y el 115— de nuestra ley fundamental fuese simultáneamente función pública y servicio público.

IV. LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Lamentablemente, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Merced a la reforma de 1999 se hicieron algunas otras modificaciones al catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional —ahora de funciones y servicios públicos—; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”; el de limpia, se nombra “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; el de calles, parques y jardines: “Calles, parques y jardines y su equipamiento”, y los de seguridad pública y tránsito: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

Conforme al nuevo texto del inciso *a)* de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. Evidentemente, ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que corresponde al “agua potable”, no es en sí y por sí un servicio público, sino el producto que éste suministra; por tanto, la denominación correcta sería “servicio público de suministro de agua potable”; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de “drenaje”, para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al “alcantarillado”, debe decirse que no es un servicio público, sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje, y, en lo que atañe al “tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del Municipio. Por lo anterior, el texto del inciso *a)* de la fracción III del artículo 115 constitucional, en mi opinión debiera ser: “*a)* Suministro de agua potable y drenaje”.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo constitucional en comento, son funciones y servicios públicos: “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de esos conceptos es función pública y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos son actividades socioeconómicas residuales de interés público a cargo del municipio, que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, creemos que hubiera sido mejor la siguiente redacción del citado inciso: “*c*) Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos a centros de depósito adecuados”.

La fracción III del artículo 115 constitucional, en el nuevo texto de su inciso *g*) agrega “y su equipamiento” a “Calles, parques y jardines”, conceptos todos que debieran salir de un catálogo de servicios públicos por tratarse de obras públicas que constituyen la infraestructura de auténticos servicios públicos, cual es el de transporte urbano, por ejemplo.

Finalmente, en los nuevos términos del inciso *h*) de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”, pese a que “seguridad pública y tránsito” son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, potestad y autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

En lo concerniente a la “policía preventiva municipal”, debe señalarse que no se trata de una función pública ni tampoco de un servicio público, sino de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo está el desempeño de la función de seguridad pública.

Por las razones antes expresadas, sería conveniente eliminar del catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

De esta suerte, de conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la redacción siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b. Alumbrado público;
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

V. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN POTOSINA

Acerca del Municipio, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí se refiere, en su artículo 114, a los servicios públicos municipales en los siguientes términos:

Artículo 114.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

...

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Cultura y recreación; y
- j) Los demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, pudiendo tener el concurso del Estado respecto de los mismos, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes secundarias.

VI. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE SAN LUIS POTOSÍ

El título octavo de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí se dedica a la regulación de los servicios públicos municipales, acerca de los cuales dispone:

Artículo 141. Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, prestación, conservación y explotación en su caso, de los servicios públicos y funciones municipales, considerándose que tienen este carácter los siguientes:

I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

II. Alumbrado público;

III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

IV. Mercados y centrales de abasto;

V. Panteones;

VI. Rastros;

VII. Calles, parques y jardines, y su equipamiento;

VIII. Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito;

IX. Cultura, recreación y deporte, y

X. Los demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, y en atención a su capacidad administrativa y financiera, pudiendo tener el concurso del Estado respecto de los mismos cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. En el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo, los municipios deberán observar lo dispuesto en las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Artículo 142. La prestación de los servicios públicos y funciones municipales será responsabilidad de los ayuntamientos, y podrá ser realizada por sí o a través de organismos paramunicipales o intermunicipales, y de concesionarios o contratistas.

Artículo 143. Cuando las funciones y servicios públicos municipales sean prestados en forma parcial o total, por organismos paramunicipales o intermunicipales, o concesionarios o contratistas, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables.

Además, el artículo 75 del citado ordenamiento legal señala que los referidos servicios públicos serán prestados por la administración centralizada o por la descentralizada, o bien, bajo el régimen de concesión, así como en coordinación con otros municipios, con el estado o con la federación.

Respecto de la concesión de servicios públicos municipales, conviene hacer notar que la fracción VIII del artículo 114 faculta a los municipios para concesionar los servicios públicos a su cargo.

VII. MARCO JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ

Integran el régimen jurídico de los servicios públicos del municipio de San Luis Potosí, tanto la Constitución federal, como la Constitución local, la Ley Orgánica del Municipio del Municipio Libre de San Luis Potosí, el Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí y los reglamentos específicos de sus servicios públicos municipales.

VIII. MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La frecuentemente usada expresión *municipalización de los servicios públicos* es de carácter mutante, dada la evolución de su sentido en el curso de los años; así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro *El problema municipal mexicano*, explicaba: “Municipalización quiere decir, la facultad de los Municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos”.²⁴⁶

Ya en el siglo XXI, la *municipalización de los servicios públicos* podemos entenderla de diferentes maneras, lo que predica no sólo el carácter proteico, sino también anfibológico de esta locución, ya que lo mismo se usa en el sentido de atribuir al Municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el de asumir por parte de aquél la prestación directa de servicios concesionados.

En el estado de San Luis Potosí, la *municipalización de los servicios públicos* se ha entendido en el sentido que la entendía el maestro José Castorena, como se advierte en el encabezado del artículo 142, antes transcrito de la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí.

IX. LOS INOBJETABLES SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE SAN LUIS POTOSÍ

En su fracción III (sin aclarar cuáles son funciones públicas, y cuales son servicios públicos), la Constitución potosina encomienda a los municipios las funciones y servicios públicos siguientes:

²⁴⁶ Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito; Cultura y recreación;

En el texto antes transcrito, identifico como inobjetable servicios públicos municipales los siguientes:

- 1) Agua Potable.
- 2) Drenaje.
- 3) Alumbrado público.
- 4) Limpia y recolección de residuos.
- 5) Mercados y centrales de abasto.
- 6) Panteones.
- 7) Rastros.

1. *El servicio público de agua potable*

El servicio público de suministro de agua potable, se puede entender como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

2. *El servicio público de drenaje*

Suministro de agua potable y drenaje constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que por lo general se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cual-

quiera de sus usos legalmente previstos —doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros—, el agua queda contaminada, por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

Así pues, el servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y salud públicas y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación, y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.

El servicio público de drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

3. *El servicio público de alumbrado público*

Se puede explicar el servicio público de alumbrado público como una actividad técnica, sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general consistente en disponer —básicamente durante la noche, en la vía pública—, de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Salvo los invidentes, toda persona que salga a la vía pública iluminada durante la noche automáticamente se convierte en usuario del servicio público de alumbrado; por tanto, más que un servicio *obligatorio* es un servicio *obligado* para el viandante nocturno, quien lo desee o no, se convierte en usuario del mismo por el solo hecho de usar la vía pública iluminada durante la noche.

4. *El servicio de limpia pública*

Es dable entender al servicio público de limpia como la actividad técnica atribuida a la administración pública —a la que se suma la participación ciudadana—, consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transportación a zonas idóneas de almacenamiento para que —mediante actividades socioeconómicas residuales de interés público— se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

5. *El servicio público de mercados y centrales de abasto*

Para explicar el servicio público de mercados y centrales de abasto, diré que se trata de una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

6. *El servicio público de panteones*

La realización de actividades técnicas apoyadas en instalaciones adecuadas para la cremación, inhumación y reinhumación de cadáveres constituye un requerimiento insoslayable que el poder público busca atender idóneamente mediante el servicio público de panteones el cual se puede entender como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un

régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

7. *El servicio público de rastro*

Una dieta razonablemente balanceada para seres humanos requiere del consumo cotidiano de productos cárnicos; en consecuencia, el sacrificio de animales en lugares adecuados para convertirlos en alimentos aptos para el consumo constituye una necesidad de carácter general, cuya satisfacción debe atender el poder público de manera idónea, mediante la prestación del servicio público de rastro, consistente en una actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

X. ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE CONSIDERADAS SERVICIOS PÚBLICOS

Como hice notar en páginas anteriores de esta obra, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el legal, conforme al cual una actividad será servicio público, si y sólo si, lo establece la ley; como apuntara Enrique Silva Cimma: “Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal”.²⁴⁷

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff: “Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general”.²⁴⁸

En San Luis Potosí, la determinación de que el desarrollo de una actividad dada que satisfaga una necesidad de carácter general suma de muchas necesidades similares iguales, sea o no servicio público, podrá ser materia

²⁴⁷ Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 53.

²⁴⁸ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, p. 27.

de discusión en el ámbito del órgano legislativo, cuya consecuencia a la luz del criterio legal, será que la actividad respectiva quede o no reconocida como tal en la ley; en caso positivo, de acuerdo con la doctrina será un servicio público propio o propiamente dicho; en caso negativo se podrá entender como servicio público impropio o virtual, a condición de satisfacer una necesidad de carácter general y estar sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

Lo grave es que una actividad esencial del Estado que conlleve el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su soberanía, o sea una función pública, sea etiquetada por el legislador como servicio público, porque su regulación jurídica será inadecuada a su naturaleza; sería como tratar de regular las personas como si fueran bienes, o las sucesiones como si fueran contratos.

La función pública está sujeta a un régimen jurídico de derecho público, en tanto que el servicio público a uno exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena medida habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que en principio sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, es decir, la del Estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste, a diferencia del servicio público cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.

1. La función pública municipal de seguridad pública y tránsito

La seguridad es un anhelo del ser humano nacido de su aspiración de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes; es, además, un valor instalado en los cimientos mismos de la organización estatal, en especial del Estado de derecho, en cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes; por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

Asimismo, la seguridad pública se puede explicar como una función pública y por tanto como una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; encaminada también a preservar las libertades, la paz y orden públicos.

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que, como toda función pública, es una actividad del Estado; mas no una actividad estatal cualquiera, sino una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —cuando menos en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública, cuyo ejercicio entraña el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, y pone de manifiesto la soberanía de éste.

La seguridad pública, a cargo de la policía preventiva, incluye también la seguridad vial, entendida como el aspecto de aquélla relativo a proteger la integridad física de la población en la vía pública, respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular; temas que son de la competencia municipal al estar incluidos en el inciso *h)* de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal, y en el artículo 114 de la Constitución potosina.

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas por el congestionamiento vehicular, cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.²⁴⁹

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos cons-

²⁴⁹ Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

titudinales de la mayoría de los países del mundo, respecto del cual Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Daniel Rosatti hacen notar: “En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad”.²⁵⁰

La ordenación del tránsito compete pues a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública y no de la prestación de un servicio público, a través de una corporación conocida como “policía de tránsito o vial” que en rigor es un órgano encargado de velar por la seguridad pública, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva.

Dentro de la función de seguridad pública que, como ya vimos, constituye una actividad esencial del Estado que responde al anhelo del ser humano de sentirse a salvo, encontramos una modalidad llamada protección civil, la cual implica hacer frente a los peligros o daños derivados de los desastres ocasionados por fenómenos naturales o por actividades humanas, ya sea previniendo en lo posible su materialización con el objeto de tomar medidas que minimicen los daños que provocan, o bien restableciendo los bienes y servicios que resultaren vulnerados con el paso de estos acontecimientos de la manera más pronta y eficaz. Al respecto, la Ley General de Protección Civil de 2012, en la fracción XLII de su artículo 2 define a la protección civil como

la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Esta modalidad de la función de seguridad pública faculta y obliga a los municipios para llevar a cabo la creación, regulación y operación de los sistemas de protección civil en su ámbito de competencia, los cuales formarán

²⁵⁰ Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

parte del Sistema Nacional de Protección Civil de acuerdo con la Ley General referida, que establece:

Artículo 14. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

2. Las obras públicas de calles, parques y jardines y su equipamiento

Como apunté en el capítulo segundo de este libro, la obra pública es la transformación de un inmueble realizada por un órgano del poder público (del que puede disponer lícitamente del mismo), o en su nombre, con un propósito de interés general, ya sea el uso público, el desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Las calles, parques y jardines municipales fueron resultado de la transformación realizada por los órganos competentes del poder público, o por su cuenta, de los correspondientes inmuebles, en consecuencia, son obras públicas; concretamente, la calle es una obra pública que sirve de infraestructura para la prestación del servicio público de transporte urbano.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La buena marcha de la administración pública exige su permanente control y vigilancia, porque si no se comprueba sistemáticamente la correcta actuación de sus órganos, y de los individuos que están a cargo de ellos, se corre el riesgo de que estos últimos dejen de atender el interés público y se dediquen a colmar su interés particular.

En el desempeño gubernamental, los actos más importantes incluyen los relacionados con el tesoro público, de ahí la importancia de garantizar a los contribuyentes, que aportan una porción de sus riquezas para el sostenimiento del Estado, la seguridad de que el producto de sus contribuciones se emplea en los propósitos autorizados legalmente.

Con evidente terquedad, la historia señala que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

No existe organización política o social que no requiera de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño, y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.

La vigilancia, fiscalización o control, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes

y derechos del propio Estado tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

Es incuestionable lo forzoso que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

La vigilancia y control de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma administración; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en las administraciones públicas de los estados y en la del Distrito Federal.

Igualmente, la fiscalización y control se da de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera de la administración y de fuera hacia dentro de la misma; a este respecto, Joan Subirats hace notar:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de 'abajo a arriba' (en flujos de información, por ejemplo), de 'dentro' de la administración hacia 'fuera' (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de 'fuera' a 'dentro' (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).²⁵¹

El ejercicio de la función pública de fiscalización tiene entre sus objetivos el control de la administración pública, con la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con los planes, programas y presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas,

²⁵¹ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.²⁵²

I. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SAN LUIS POTOSÍ

Es impensable mantener el orden constitucional sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

En el control externo de la administración pública participan dos sujetos: el activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman*.

1. *Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Participan como sujetos activos del control externo de la administración pública ciertos órganos jurisdiccionales, caracterizados: *i*) por ser independientes de la administración pública; *ii*) porque su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública; *iii*) porque actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y *iv*) porque sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

Sobre este tema, Daniel Márquez Gómez hace notar que desde el punto de vista material, el control jurisdiccional de la administración es el

que realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o

²⁵² Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 32.

se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus funciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia.²⁵³

En lo atinente al control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales, puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo; los dos primeros se dilucidan en el ámbito federal, en tanto que el contencioso administrativo se habrá de elucidar en el ámbito local del Estado.

A. *La controversia constitucional*

Se entiende por controversia constitucional la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público;²⁵⁴ el artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral, en doce supuestos específicos previstos en la fracción I de dicho numeral, de los cuales pueden involucrar al orden normativo o a los órganos depositarios del poder público potosino, que se den entre:

- La Federación y el estado de San Luis Potosí
- La Federación y un municipio del estado de San Luis Potosí
- El estado de San Luis Potosí y otro estado de la República.
- Un municipio del estado de San Luis Potosí y otro de un estado distinto.
- Dos poderes del estado de San Luis Potosí, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de San Luis Potosí y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

²⁵³ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

²⁵⁴ Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

- El estado de San Luis Potosí y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnada por la Federación; de los municipios impugnadas por los estados; o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o de sus cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo Estado, o entre dos órganos de gobierno de la Ciudad de México, tendrá efectos *erga omnes* a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

En los términos señalados, el máximo órgano judicial del país puede ejercer el control externo sobre la administración pública del estado de San Luis Potosí y la de sus municipios, a instancia de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente; o de un estado o municipio, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

B. *El amparo administrativo*

En San Luis Potosí, el juicio de amparo constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso-administrativos, por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la Administración pública del estado o de sus municipios. Cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del mismo, y cuando el acto reclamado es de carácter negativo, o sea que se trate de una omisión, el efecto del amparo —como señala el artículo 77 de su Ley Reglamentaria expedida en 2013—²⁵⁵ será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que el mismo exija. En am-

²⁵⁵ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán: I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

bos casos la protección sólo beneficia al quejoso, o sea a la parte actora en el juicio de amparo pues no tiene efectos *erga omnes*.²⁵⁶

Cuando los actos o las resoluciones administrativas no sean impugnables ante un tribunal administrativo, podrán combatirse en la vía de amparo ante un juzgado de distrito y será optativo para el particular agotar ante la propia administración los recursos administrativos oponibles, como excepción al principio de definitividad, dado que el artículo 61 de la Ley de Amparo establece que el juicio es improcedente:

XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

Se exceptúa de lo anterior:

a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;

b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;

c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

A su vez, la sentencia o resolución que pone fin al juicio de amparo en el juzgado de distrito puede impugnarse mediante el recurso de revisión, que por lo general se llevará en segunda instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. Excepcionalmente, en los términos del artículo 83 de la Ley de Amparo será competente para conocer del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo —por estimarlos inconstitucional-

²⁵⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 184.

les—, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.²⁵⁷

Siempre que el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario procede el amparo directo, que puede interponerse ante un Tribunal Colegiado de Circuito contra la sentencia definitiva o resolución de dichos tribunales que ponga fin al juicio respectivo. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones pronunciadas en materia de amparo administrativo directo, siempre que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución según previenen los artículos 83 y 85 de la Ley de Amparo.

C. *El contencioso administrativo*

Como explican los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública”.²⁵⁸

Anima al contencioso administrativo la idea de controversia, derivada de la actividad de la administración pública puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta que aquélla goza de la prerrogativa que le permite hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo con los lineamientos del proce-

²⁵⁷ Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y (sic) subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 84, en los demás casos son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión; sin embargo, la Suprema Corte puede ejercer la facultad de atracción en los términos del artículo 85, cuando estime que un amparo en revisión -por sus características especiales- deba ser de su conocimiento.

²⁵⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

dimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.

El procesalista italiano Francesco Carnelutti considera que la controversia deviene litigio como consecuencia de la actitud asumida por las partes, una de las cuales *pretende*, en tanto la otra resiste a la *pretensión*, entendida ésta como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio”.²⁵⁹

Para Carnelutti la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder o superioridad de su querer y tampoco un derecho, habida cuenta que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tal pretensión es fundada o infundada, y así como puede haber pretensión sin derecho también es posible el derecho sin pretensión, lo que da lugar tanto a la pretensión infundada como al derecho inerte.²⁶⁰

De conformidad con la reforma al artículo 116 Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en su fracción V: “Las constituciones y leyes de los Estados deberán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Para cumplir con la reforma constitucional a que se refiere el párrafo anterior, mediante reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de 2 de octubre de 2017, se cambió el nombre del título décimo segundo de la Constitución potosina, para quedar con la denominación DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA que en el artículo 123 de su capítulo único dispone:

La justicia administrativa se deposita en el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, que conocerá y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se H. CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS Descárgala en: www.congresoslp.gob.mx 59 susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales y municipales e intermunicipales y los particulares, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, con competencia en todo el territorio estatal. La ley establecerá su organiza-

²⁵⁹ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

²⁶⁰ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

ción, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

2. *Por medio del Congreso del Estado*

En San Luis Potosí, el control y fiscalización de la Administración Pública por parte del Congreso del Estado se encuentra previsto principalmente en el artículo 57, fracciones XXVII, XXIX, XXX y XXXI de la Constitución local, que confieren al órgano legislativo facultades para:

X.- Elaborar su respectivo presupuesto de egresos; el cual deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, para remitirlo al Ejecutivo para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado; asimismo administrarlo y ejercerlo en forma autónoma, en los términos que disponga su Ley Orgánica;

XI.- Fijar los ingresos y egresos del Estado con base en los presupuestos anuales que el Ejecutivo deberá presentar;

XII. Expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior del Estado; así como revisar y examinar, y, en su caso, señalar las irregularidades en las cuentas y actos relativos a la administración, inversión y aplicación de fondos públicos del Estado, de los municipios y sus entidades, así como de los organismos constitucionales autónomos, y proceder en los términos de ley;

XXV.- Solicitar al Ejecutivo la comparecencia de cualquier funcionario de la administración pública estatal para que informe u oriente cuando se discute una ley o se estudie un asunto que se relacione con su función, así como para que informe sobre algún asunto de su competencia. El Congreso del Estado también podrá solicitar comparecer a los titulares de los organismos constitucionales autónomos que prevé esta Constitución, para los fines previstos en el párrafo primero de esta fracción;

3. *Por medio del Órgano de Fiscalización Superior*

En San Luis Potosí, el artículo 54 de la Constitución local prevé la existencia de la Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión, mediante el cual se ejerce la función de fiscalización.

Dispone el citado numeral de la Constitución Potosina que:

La ley garantizará y dispondrá las formas en que el Auditor Superior del Estado tenga y ejerza las siguientes atribuciones:

- I. Determinar daños y perjuicios;
- II. Promover acciones y responsabilidades, incluidas las referidas en el Título Décimo Segundo de esta Constitución, ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción, o ante las autoridades que competa, y
- III. Presentar denuncias y querellas.

4. *Por medio del Ombudsman*

De gran importancia es el sistema de defensa universal de los derechos humanos mediante la institución cuyos orígenes se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando apareció en Suecia el Procurador Supremo de la Corona encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.²⁶¹ Sin variar sus funciones, en 1719 se convirtió en Canciller de Justicia, mismo que de 1766 a 1772 dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.

El *ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitie Ombudsman* en la Constitución de Suecia de 1809, porque como hace notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó esa ley fundamental en su artículo 96 consistían en: controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.²⁶²

Finlandia adoptó en la segunda década del siglo XX el *ombudsman*, y después de la Segunda Guerra Mundial también lo hicieron Noruega y Dinamarca, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional otorgó a dicha institución un carácter escandinavo que más tarde se convirtió en universal, cuando Nueva Zelanda, Israel, Portugal, España, México

²⁶¹ Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

²⁶² Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

El documento constitucional de Suecia de 1974, cuya vigencia se inicia en 1975, refrenda en lo fundamental la figura del *ombudsman* delineada en su Constitución de 1809. Algunos rasgos del mismo se consideran esenciales, pues sin ellos la institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

- 1) Receptor de quejas populares contra el poder público.
- 2) Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
- 3) Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
- 4) Órgano apolítico.
- 5) Sus resoluciones no son vinculatorias.
- 6) Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
- 7) Sus requisitos procesales son mínimos.

La institución de defensa de los derechos humanos se ha establecido en México de acuerdo con un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el del ámbito nacional y el de las entidades federativas; en el primero de ellos, tenemos a un organismo público creados por el Congreso de la Unión; y en cada una de las entidades federativas, los respectivos organismos locales para la protección de los derechos humanos.

En el caso de estos últimos, conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia la cual está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En San Luis Potosí esta institución se materializa a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 17 de la Constitución local, mediante el cual se garantiza el respeto a los derechos humanos, se promueve su defensa y se proveen las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

La competencia de la Comisión está referida a las quejas en contra de los actos y omisiones de naturaleza administrativa imputados a servidores públicos tanto estatales como municipales.

En razón de su autonomía orgánica y funcional, las actividades y criterios de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus facultades y derechos, de acuerdo con el artículo 26 de su ley particular, consisten en:

I. Conocer de las quejas presentadas ante ella por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en México o en el extranjero;

II. Establecer un sistema de monitoreo de todos los asuntos que se le presenten, con el fin de diagnosticar la situación del ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en el ámbito estatal y municipal;

III. Coordinarse con las personas titulares del Ejecutivo Estatal y municipal, en coadyuvar y revisión de sus políticas públicas en materia de Derechos Humanos;

IV. Intercambiar información con otros organismos públicos y privados de promoción y defensa de Derechos Humanos, para ubicar el contexto regional, nacional, interamericano e internacional de la situación de los Derechos Humanos del Estado;

V. Presentar denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes, cuando encuentre que se han cometido delitos, faltas administrativas o irregularidades de otro tipo;

VI. Realizar investigaciones sobre violaciones generalizadas, sistemáticas o estructurales a los Derechos Humanos en el Estado, con el fin de emitir una Recomendación General;

VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Emitir, mediante normas técnicas generales, lineamientos, recomendaciones, medidas precautorias, gestiones, acuerdos de conciliación o cualquier otro mecanismo, políticas, estándares y procedimientos que aseguren la protección, promoción, defensa, y divulgación de los Derechos Humanos en el Estado;

IX. Solicitar a las autoridades señaladas como responsables de violaciones de Derechos Humanos, que apliquen de manera inmediata medidas precautorias para detener esas violaciones;

X. Participar en todos los espacios públicos y privados en los cuales se debata la materia de Derechos Humanos, para emitir su parecer técnico;

XI. Organizar, participar y colaborar en visitas para realizar diagnósticos o enfrentar situaciones de emergencia en materia de Derechos Humanos;

XII. Mantener comunicación permanente con el Congreso del Estado, así como entregar opiniones y propuestas sobre armonización legislativa;

XIII. Incluir los principios de Equidad y No Discriminación, Perspectiva de Equidad de Género, y Acción Afirmativa, en el diseño de su organización institucional, así como programas, proyectos y políticas públicas con la finalidad de lograr la participación equitativa de hombres y mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar;

XIV. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el Estado;

XV. Vigilar la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Estado;

XVI. Acudir, para la protección de Derechos Humanos, a las instancias del sistema regional, interamericano e internacional de protección a los Derechos Humanos, reconocidas por los tratados en la materia suscritos y ratificados por el Estado Mexicano conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVII. Proponer a cualquier autoridad, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y las modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, con la finalidad de armonizar las normas nacionales con los documentos internacionales, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos;

XVIII. Promover la integración en el estudio, la enseñanza, la divulgación, la capacitación y la educación en y para los Derechos Humanos en el ámbito estatal y municipal, dirigida a todos los individuos, grupos sociales y pueblos;

XIX. Realizar las acciones pertinentes para establecer la cultura de los Derechos Humanos;

XX. Analizar y evaluar los servicios públicos ofrecidos en el ámbito estatal y municipal, con el fin de recomendar a la autoridad su mejora en materia de Derechos Humanos;

XXI. Gestionar y recibir fondos de agencias donantes particulares y públicas, nacionales y extranjeras, en los términos que establece la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado y Municipios de San Luis Potosí;

XXII. Emitir las normas reglamentarias de esta Ley;

XXIII. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XXIV. Otorgar por ciclo escolar a las instituciones de educación integrantes del Sistema Educativo Estatal que lo soliciten, previo cumplimiento de los requisitos que por acuerdo la misma Comisión establezca, la certificación como institución educativa libre de violencia escolar, y

XXV. Las demás que ésta u otras leyes o reglamentos le concedan.

Las facultades de la Comisión deben interpretarse siempre de manera amplia, de modo que prevalezca el interés superior de la víctima de la violación de Derechos Humanos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí tiene como máximo órgano de gobierno al Consejo, cuyo presidente es, a la vez, presidente de la Comisión, quien es designado por el Congreso del Estado, que también designa a los otros ocho miembros del Consejo.

II. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el estado de San Luis Potosí se utiliza para el control interno de la administración pública, tanto la impugnación por medio de un recurso administrativo como la realización de diversas acciones desarrolladas en el ámbito estatal, principalmente por medio de la Contraloría General del Estado y de los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la administración.

1. *Por medio de un recurso administrativo*

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública en perjuicio de los particulares, sean corregidos por ella misma sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol; empero, como bien apunta el doctor Gonzalo Armienta Hernández, “más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado”.²⁶³

Entre las numerosas definiciones del recurso administrativo propuestas en la doctrina, recordamos la del jurista argentino Héctor Jorge Escola, para quien se trata de “una actividad de control administrativo correctiva,

²⁶³ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

de tipo jurisdiccional, que se promueve de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados”.²⁶⁴

El artículo 130 del Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí previene el recurso administrativo de revisión que se utiliza para combatir los actos o resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

Deberá interponerse el recurso de revisión ante la misma autoridad que expidió el acto impugnado y lo resolverá su superior jerárquico, salvo que haya sido él quien lo haya resuelto, supuesto en el que lo resolverá él mismo.

En los términos del artículo 134 del código mencionado, el escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. La descripción de los hechos antecedentes de la resolución que se recurre;
- V. Los agravios que se causan, y
- VI. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.

Llama la atención que el Código Procesal Administrativo para el Estado de San Luis Potosí regule tanto el que se tramita en sede administrativa, como el que se atiende en sede jurisdiccional, o sea el contencioso administrativo.

2. *Por medio de la Contraloría del Ejecutivo*

La Contraloría del Ejecutivo es la dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental, a cuyo efecto planea, coordina y organiza el Sistema de Control y Evaluación Guber-

²⁶⁴ Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 217.

namental de la Administración Pública Estatal, para verificar, mediante la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal —durante el ejercicio presupuestal correspondiente— el ejercicio íntegro y eficiente de los recursos públicos, en beneficio de la población.

3. *Por medio de la contraloría de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal*

En el ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control y fiscalización es ejercido por su órgano de control interno; a este respecto, el artículo 44 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, previene:

Los titulares de los órganos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la promoción de la innovación gubernamental, mejora de la gestión pública y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA POTOSINA

La función jurisdiccional es una de las funciones primarias del Estado, conocida desde los tiempos de Pericles y de Sócrates, cuyo ejercicio se traduce en la declaración unilateral de un órgano del poder público que resuelve una controversia planteada entre dos partes contrapuestas, y genera consecuencias jurídicas concretas y personales, en aras de preservar el orden jurídico. En opinión de Jesús González Pérez:

Cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso —y función jurisdiccional— en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión, en la medida que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aun siendo Estado, aun formando parte de ese ente único que es el Estado, son realmente distintos e independientes.²⁶⁵

La competencia para conocer y resolver las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares, puede asignarse a tribunales ubicados fuera del ámbito del Poder Judicial e independientes de la administración activa, como ocurre en el modelo francés de jurisdicción administrativa que ha sido imitado con mayor o menor fidelidad en diversos países, o bien encomendarse a tribunales insertos en la rama judicial.

Como quiera que sea, según atinadamente observa González Pérez,

La jurisdicción administrativa, pues, consiste en tribunales o juzgados independientes del Poder judicial y de la administración pública —sin la independencia del Ejecutivo no podría hablarse de jurisdicción— a la que se atribuye el

²⁶⁵ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis (este último, colaborador a partir de la segunda edición), *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.

conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.²⁶⁶

En Francia, surgió la jurisdicción administrativa a consecuencia primordialmente de dos factores: la versión francesa del principio de separación de poderes y la desconfianza de los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII hacia los tribunales judiciales, los cuales, al final del absolutismo francés, habían opuesto una resistencia sistemática al poder real y a las reformas que pretendía llevar a cabo, circunstancia que produjo un inmovilismo que dio lugar a la Revolución.

I. LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

La teoría de la separación de poderes de Charles de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, se resume en el siguiente párrafo: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”.²⁶⁷

La teoría de la separación de poderes fue retomada medio siglo más tarde por los líderes ideológicos de la Revolución francesa; con ella en mente, el abate Emmanuel Sieyés escribió:

Así pues, debe ser básico en la asociación y dado por sentado para toda alma digna de ser libre que, con anterioridad a cualquier ley aprobada por la mayoría, ha de existir una unánime voluntad de alzar un freno ante el legislador que le impida encaminarse al despotismo o la tiranía. Esta voluntad previa debe formar parte esencial del acto de asociación y no puede encontrarse sino en la división de poderes y la organización, por separado, de cada uno de ellos, esto es, en la Constitución.²⁶⁸

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al asentarse en su artículo 16: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la ga-

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 379.

²⁶⁷ Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

²⁶⁸ Sieyés, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

rantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.²⁶⁹

II. LA DESCONFIANZA DE LOS REVOLUCIONARIOS EN LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Al terminar la época del terror de la Revolución francesa, se inició en el país galo una etapa de paz interna durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la Primera República Francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas en sus propios países.

En el ocaso del siglo XVIII la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente república; de ahí su influencia en los cuerpos judiciales, donde sin duda se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron entre otras, tres medidas trascendentales:

- La expedición de la ley 16-24, de agosto de 1790 sobre la organización judicial.
- La promulgación del decreto del 16 *fructidor* del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren.
- La creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

Acorde con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa la Asamblea Constituyente expidió la ley del 16-24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial, cuyo artículo 10 del título segundo prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo en los siguientes términos:

²⁶⁹ Tomado de: *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 15.

Artículo 10. Los tribunales no podrán tomar directa ni indirectamente ninguna parte en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir ni suspender la ejecución de los decretos, sin incurrir en delito de prevaricación.²⁷⁰

Asimismo, en su artículo 13 establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos por razón de sus funciones. Establecía:

Artículo 13. Las funciones judiciales son independientes y permanecerán siempre separadas de las administrativas. No podrán los jueces, sin incurrir en delito de prevaricación, perturbar de ninguna manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones.²⁷¹

Posteriormente, con la preocupación de hacer más efectivo en la vida cotidiana el principio de la separación de poderes, para lograr el desmantelamiento definitivo del antiguo régimen, la Convención Nacional prohibió a los tribunales judiciales tomar conocimiento de los asuntos de la administración pública, lo cual en opinión de Jean-Louis De Corail dio lugar a admitir la existencia de una jurisdicción reservada a conocer los conflictos administrativos.²⁷²

En opinión de Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos:

- a) La separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y Judicial.
- b) La separación de la administración activa de la administración contenciosa.

El primer corolario se puso en práctica mediante la ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

²⁷⁰ Tomado de Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

²⁷¹ *Idem*.

²⁷² Corail, Jean-Louis De, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

Además, la referida ley de agosto de 1790 abonó el terreno para implementar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa asignada durante pocos años por determinación de la ley 7-11 de septiembre de 1790 al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar porque el doble papel —de juez y parte— atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del decreto del 16 fructidor del año III, reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: “Se reiteran con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.²⁷³

En cuanto al segundo corolario, consistente en la separación de la administración activa de la administración contenciosa, se hizo efectivo en la Constitución del 22 frimario del año VIII (25 de diciembre de 1799) que creó al Consejo de Estado, que con el correr de los años se convertiría en la base de todo un sistema de tribunales administrativos, integrado por el propio Consejo y los Consejos de prefecturas; más tarde se perfeccionaría con la creación del Tribunal de Conflictos, encargado de zanjar las controversias que se presentaran por razones de competencia entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

En términos del artículo 52 de la Constitución francesa de 1799, al Consejo de Estado se le otorgaron originalmente dos funciones fundamentales que debía ejercer bajo la dirección de los cónsules, o sea, del Ejecutivo; una era la de redactar los proyectos de leyes y reglamentos de la administración pública; la otra función consistía en “resolver las dificultades que se presenten en materia administrativa”.

III. EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

Un reglamento expedido el 5 nivoso del mismo año VIII, determinó que el Consejo de Estado se encargaría de los asuntos contenciosos en un esquema

²⁷³ Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

de justicia retenida, ya que su función se reducía a proponer al primer cónsul la solución a cada reclamación administrativa presentada por los gobernados.

Sin embargo —afirma Georges Vedel— el prestigio y la autoridad jurídica del Consejo de Estado son tales que durante los tres cuartos de siglo en que perdurara esta sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo.²⁷⁴

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía; la creación de esa Comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado pese al esquema de justicia retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa de dicho órgano colegiado.

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial en un esquema de justicia delegada, se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta en la tribuna de la Asamblea Nacional Francesa, al discutirse en la época de la III República el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872 y cuyo argumento medular fue el siguiente:

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.²⁷⁵

²⁷⁴ Vedel, Georges, *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 60.

²⁷⁵ Farías Mata, Luis H., “El Consejo de Estado francés”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, núm. 78, 1990, p. 20.

IV. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Los textos constitucionales mexicanos no autorizaron la creación de un órgano jurisdiccional, ajeno al Poder Judicial, con competencia para resolver las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas, sino hasta el año de 1946 cuando, mediante adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, se determinó que

En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia, o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.²⁷⁶

El germen de la jurisdicción administrativa México aparece en las *Leciones de Derecho Administrativo* impartidas por Teodosio Lares en 1851, en las que propuso un modelo de tribunal contencioso administrativo que, después, durante la dictadura santanista, trataría de establecer en la práctica mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el general Antonio López de Santa-Anna, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo de su ministro de justicia, Teodosio Lares.

Toca a Teodosio Lares el honor de iniciar la elaboración de la doctrina del derecho administrativo mexicano, por medio de sus catorce lecciones dictadas en 1851, por el entonces senador, en el Ateneo Mexicano, mismas que publicó el año siguiente la Imprenta de Ignacio Cumplido.

La Ley Lares, dictada al influjo de la doctrina y legislación francesas, fue un intento frustrado de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824, que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, por el modelo francés; este ordenamiento jurídico, que no llegó a tener eficacia, se integró con sólo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2o., eran, principalmente, las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados por la administración, las ren-

²⁷⁶ Adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1946.

tas nacionales y los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.

Otro intento frustrado de establecer el contencioso administrativo lo constituyó la Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 12 de octubre de 1865, expedida por el sedicente emperador Maximiliano, a promoción de Teodosio Lares, la que disponía la creación de un organismo denominado Consejo de Estado, al que se atribuía la resolución —sujeta a aprobación de funcionarios administrativos de alta jerarquía—, de las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares.

En México ya no hubo espacio, durante el resto del siglo XIX, para la justicia contenciosa administrativa, pues no fue sino hasta 1924 cuando se creó el Jurado de Penas Fiscales el cual, en 1926, cambió su nombre por el de Jurado de Infracciones Fiscales

Fue en los años treinta del siglo XX cuando reapareció tímidamente, el contencioso administrativo en México en la figura del Tribunal Fiscal de la Federación —al que se asignaron, con carácter de delegadas, funciones de naturaleza jurisdiccional—, por obra de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1937.

Merced a la expedición y reformas de diversos ordenamientos legales se mejoró la naturaleza jurídica y se incrementó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el año 2000 se cambió su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano de plena jurisdicción, que ahora lleva el nombre de Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Como queda dicho en párrafos anteriores, en virtud de la reforma del artículo 116 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, se estableció en su fracción IV que las Constituciones y leyes de los Estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitasen entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Como también lo mencioné, la posterior modificación del artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015, convirtió en obligatoria para los Estados la creación de tribunales administrativos para dirimir las controversias que puedan darse entre los particulares y la administración pública, tanto del Estado como de sus municipios, a pesar de que esto último vulnera la autonomía muni-

cial, porque somete la administración pública municipal a la jurisdicción del tribunal administrativo del estado, lo cual contradice el propósito de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional de fortalecer la autonomía municipal, y además, cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa anterior a la modificación de 2015 del artículo 116 constitucional, diseñado a la manera de compartimentos estancos, conforme al cual la justicia contenciosa administrativa de la Federación, de los estados y de los municipios debía impartirse de manera inconexa, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no conoce en segunda instancia de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos de los estados, ni los de éstos, podían conocer, de conformidad con el numeral 115 citado, de las sentencias de los tribunales administrativos de los municipios.

La modificación de 2015 al artículo 116 constitucional cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa, que hasta entonces estuvo diseñado a la manera de compartimentos estancos, porque ahora el tribunal administrativo de cada Estado tiene competencia para conocer de los conflictos que se den entre los particulares y la administración pública municipal, en evidente detrimento de la autonomía municipal.

1. *El contencioso administrativo en materia federal*

En los términos de su Ley Orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para dictar sus fallos que cuenta con jurisdicción plena y forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa está determinada en los artículos 3o. y 4o. de su Ley Orgánica que, entre otras cuestiones, le permiten conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos administrativos dictados por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, así como de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos, o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

También tiene competencia para conocer de las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario

federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, las que resuelvan los recursos administrativos, las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos.

2. *El contencioso administrativo en los estados de la República*

Como lo señalé antes, el texto vigente del artículo 116 constitucional obliga a los estados a contar con tribunales administrativos competentes para conocer no sólo de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública del estado, sino también entre aquellos y la administración pública municipal, en cumplimiento de esta obligación constitucional, los estados han instituido o adecuado sus tribunales administrativos en consonancia con dicha disposición, así, por ejemplo, en su artículo 1o., la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, dispone:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios y sus organismos descentralizados en funciones de autoridad, con los particulares. Contará para ello con la organización y atribuciones que esta Ley establece, y estará dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus disposiciones...

3. *El contencioso administrativo en la Ciudad de México*

El artículo 40 de la Constitución Política de la Ciudad de México, relativo a la justicia administrativa, establece las bases para la jurisdicción administrativa en dicha entidad federativa, y al efecto dispone:

1. La Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Para tal efecto, el Con-

greso tendrá facultad para expedir la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, así como la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, en la que se establecerán los procedimientos que competen a ese Tribunal y los recursos para impugnar sus resoluciones.

2. El Tribunal tendrá a su cargo:

I. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública de la Ciudad de México, las alcaldías y los particulares;

II. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a las personas servidoras públicas locales y de las alcaldías por responsabilidades administrativas graves

III. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves;

IV. Fincar a las personas responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o de las alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos de dichos ámbitos de gobierno;

V. Recibir y resolver los recursos que interpongan las y los ciudadanos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de ley que hayan sido establecidas; para tal efecto, el Tribunal contará con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración;

y

VI. Conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves cometidas por personas servidoras públicas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las alcaldías y de los organismos autónomos en el ámbito local.

3. La ley regulará y garantizará la transparencia en el proceso de nombramiento de las y los magistrados que integren el Tribunal y sus respectivas salas. Para garantizar el desempeño profesional de sus integrantes, el Tribunal, por conducto del órgano que señale la ley, tendrá a su cargo la capacitación y especialización de su personal. Para garantizar el desempeño profesional y el reconocimiento a sus méritos, la ley establecerá el servicio civil de carrera, determinará sus derechos y obligaciones, así como el régimen disciplinario al que estarán sujetos.

4. *Perspectivas de la jurisdicción administrativa*

En la actualidad, coexisten a escala planetaria dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración pública: el monista y el clásico esquema dual francés, pero existe hoy en día una tendencia, cada vez más significativa, de fusionar ambos esquemas, lo adverti-

mos, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, que propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente sin adjetivos: ni judicial ni administrativo, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Más, independientemente de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo verdaderamente importante es que la justicia administrativa, cualquiera que sea el esquema que adopte, garantice un juicio justo ante un órgano jurisdiccional experto, imparcial e independiente.

V. EL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE SAN LUIS POTOSÍ

En los términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí:

El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena. Formará parte del Sistema Estatal Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en los artículos, 123, y 124, BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de San Luis Potosí, el Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí, y en el presente ordenamiento.

1. *La competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí*

El Tribunal es competente para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas, actos, administrativos y procedimientos concernientes a las controversias de carácter administrativo y fiscal derivadas de actos o resoluciones definitivas, o que pongan fin a un procedimiento, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares, las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios del estado, así como de los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, cuando los mismos actúen como autoridades; así como de los decretos y acuerdos estatales y municipales de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación; también

de las resoluciones dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, incluyendo a sus organismos descentralizados, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; igualmente es competente para conocer de las resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado, indebidamente percibido por el Estado o por el municipio, incluyendo a sus organismos descentralizados, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales estatales; de igual modo conocerá de las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales, y de las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los antes referidos; de igual modo, tiene competencia para conocer de las resoluciones administrativas y fiscales favorables a los particulares que impugnen las autoridades, por considerar que lesionan a la administración pública o al interés público; así como de las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario estatal o municipal o a la Dirección de Pensiones del Estado, y de las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal centralizada y paraestatal; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales cuando las disposiciones aplicables señalen expresamente la competencia del Tribunal.

El Tribunal en cita también tiene competencia para dar trámite a las impugnaciones de las resoluciones que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante; así como las que en dicha materia se tramiten directamente ante el Tribunal. También de las que, por vía de repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia; lo mismo que de las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos del Libro Segundo del Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí; igualmente de las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del artículo 7o. de la citada ley.

La competencia del tribunal en cita incluye para resolver las resoluciones que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en el artículo 7o. de la referida ley, por el transcurso del plazo que señalen el Có-

digo Fiscal del Estado, el Código Procesal Administrativo del Estado de San Luis Potosí, o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución afirmativa ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias, excepto en los casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa. También conoce de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones a los servidores públicos por faltas administrativas no graves en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, incluyendo las resoluciones dictadas por los órganos constitucionales autónomos.

También corresponde al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí conocer de las resoluciones de la Contraloría del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley Electoral del Estado; y de las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí; así como de las resoluciones definitivas que determinen la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los agentes del Ministerio Público; peritos; custodios, y miembros de las instituciones policiales del Estado y municipios de San Luis Potosí, que dicten las autoridades correspondientes en aplicación de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, y reglamentos de la materia; el Tribunal conocerá también de los juicios de lesividad que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

Además, el Tribunal conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, promovidas por la Contraloría General del Estado y los órganos internos de control de los entes públicos estatales y municipales, o por la Auditoría Superior del Estado, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Así mismo, el Tribunal será competente para fincar a los responsables, en términos del párrafo anterior, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales.

2. Integración del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de San Luis Potosí

Este tribunal se compone del Pleno, cuyo presidente lo eligen los integrantes del mismo, de la Sala Superior Unitaria, de las salas unitarias, de salas especializadas y de salas auxiliares.

VI. PERSPECTIVA ACTUAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A escala mundial, coexisten actualmente dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la Administración: el monista y el esquema dual francés. En el esquema monista o judicialista el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales y admite varias modalidades, como la del sistema monista puro que es el tradicional de los países anglosajones, conforme al cual los tribunales ordinarios conocen y resuelven los conflictos en los que es parte la administración pública.

Otra modalidad del esquema monista no impide que, como ocurre en México en el ámbito federal y en algunas entidades federativas, en ciertas materias especiales tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer el control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que por tanto no es definitiva habida cuenta que contra sus sentencias se prevé un recurso oponible ante tribunales judiciales —en México en la vía de amparo—, que son quienes deciden en definitiva.

Otra variante del esquema monista o judicialista atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la Administración Pública, a tribunales insertos en un orden jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, especializados en materia administrativa.

En el siglo XXI, se advierte una tendencia a nivel mundial cada vez más significativa de fusionar ambos esquemas; lo advertimos, por ejemplo en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea cuyo artículo II-47 propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, en un contexto transparente cuya audiencia debe ser pública.

Más al margen de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial e independiente.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

EL EMPLEO PÚBLICO

El *Diccionario de la Lengua Española* entiende como empleo a la ocupación, por lo que si esa ocupación o trabajo se desarrolla en el ámbito gubernamental del Estado el empleo será público, y de lo contrario se habrá de considerar privado.

Existe una fuerte vinculación del empleo público con la idea de función pública, que es la actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades estatales, del aparato gubernamental, de la administración pública; en suma, de los entes públicos.

Se distribuye el ejercicio de la función pública entre los diversos órganos o poderes del estado de acuerdo con sus competencias; para que éstas la puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana, se requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual o física desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asimiló la noción de función pública a la de empleo público, e identificó al órgano depositario de aquélla con el empleado público al sostener:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como volun-

tad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.²⁷⁷

I. LA BUROCRACIA

El universo de funcionarios y empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado se conoce genéricamente como *burocracia*, vocablo acuñado en Francia cuya primera parte, según algunos filólogos, proviene del latín *burrus* que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau* y sirvió no sólo para designar la tela sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* ni de *bure* sino de *burel*, vocablo utilizado para designar en el medievo la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. El *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia nos define el término burocracia, en su primera acepción, como la “influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado”, y conforme a la segunda acepción es una “clase social que forman los empleados públicos”.

La palabra “burocracia” es anfibológica, pues cuando se emplea sin determinar su sentido se le da un carácter subjetivo, o sea, se le toma como referida al personal administrativo; pero cuando hablamos de los problemas de la burocracia no sólo nos referimos a los problemas del personal, sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes. Dentro de las ciencias sociales, el derecho, la economía, la política y la sociología, nos dan cada una de ellas una versión distinta de la misma. Para la economía, integran la buro-

²⁷⁷ Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a. Sala, México, 1959, p. 36.

cracia del Estado quienes ven remunerado su trabajo con un cargo directo al presupuesto público; para la política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del sector público; para el derecho, el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido, y para la sociología, la burocracia no se limita al ámbito del sector público sino también comprende las organizaciones privadas, en las cuales encuentra perfiles similares a los de las públicas.

El fenómeno burocrático está infestado por una plaga de contradicciones, porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos que ponen de manifiesto su índole de producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultas de la convivencia humana y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con sus características actuales.

1. *El surgimiento de la burocracia*

El fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado; así, en el antiguo imperio egipcio (3200-2270 a. C.) existió una amplia estructura administrativa que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente con divisiones departamentales por materias a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y en algunos casos los cargos eran hereditarios.

En el Imperio Romano, la burocracia tuvo rasgos muy característicos; empero, su gestación se remonta no sólo a la República sino al tiempo de la Monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey figuraban como colaboradores allegados el *prefectus urbi*, quien le sustituía en sus ausencias de la ciudad; el *tribunus celerum*, su principal auxiliar en materia militar; los *duoviri perduellinis* y los *quaestores parricidi*, sus auxiliares en la impartición de justicia penal así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Al desaparecer la Monarquía en Roma para dar paso a la República, la expansión de la burocracia derivada de sus conquistas territoriales, el crecimiento demográfico y la transformación administrativa romana, imple-

mentadas principalmente a través de sus magistraturas en cuyo desempeño habrían de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social, es lo que permite identificarla.

Entre las principales características de dichas magistraturas figuraban la pluralidad de titulares, a partir de cuando el poder supremo no se depositó en una sola persona; la colegialidad, por medio de la cual los “colegas” ocupantes de una magistratura desarrollaban su actividad siempre y cuando no se opusiera uno de ellos por medio del veto; la temporalidad, en virtud de la cual la duración de los puestos públicos era de un año, excepto en caso de destitución o de prórroga; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas; las elecciones se realizaban en los comicios curiados, desaparecidos en la República, en los centuriados, fortalecidos en esta época, y en los comicios por tribus, *comitia tributa*, cuyo origen se ubica en las reuniones de la plebe *concilia plebis*, instauradas como auténticos comicios romanos.²⁷⁸

El florecimiento de la burocracia alcanza en Roma todo su esplendor durante el Imperio, tanto por la expansión del conjunto de empleados públicos como por el poder que éstos asumen en la resolución de las cuestiones administrativas.

2. *La burocracia moderna*

La burocracia prácticamente desapareció en la Edad Media, al perderse la homogeneidad administrativa en las cortes nómadas de los reyes bárbaros. En el siglo XVI surge un nuevo modelo de aquélla, como pilar insustituible del Estado moderno. Sin duda, el soporte burocrático confiere a la moderna configuración estatal sus claros perfiles y aporta el carácter relativamente estático de su estructura. A través de la burocracia se ha logrado fijar la naturaleza de las instancias de poder y de la autoridad en el Estado.²⁷⁹

La versión alemana del mercantilismo, conocida como cameralismo —desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII—, hizo una importante aportación al desarrollo de esta institución al crear la burocracia de cuello duro, censurando el monopolio del jurista respecto de los

²⁷⁸ Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

²⁷⁹ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. III, vol. I, pp. 37 y 38.

empleos públicos y proponer que los funcionarios tuvieran conocimientos y experiencia en política, economía y comercio.

El estudio sistemático de la burocracia lo inicia Jorge Federico Hegel en su obra *Filosofía del Derecho*, a pesar de no haber aceptado el vocablo *burocracia* por cuya razón nunca lo utilizó; pero ello no le impidió tratar ampliamente el tema. El ilustre pensador alemán adopta la tesis que configura a la burocracia como el gobierno de funcionarios, opuestos al autogobierno de los ciudadanos; para Hegel, la división del trabajo constituye el principio básico del Poder Ejecutivo y subraya la importancia de la organización a la cual atribuye el origen de la fuerza y del poder, lo que apuntala con un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son —en su opinión— las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán la estructura burocrática requiere de la centralización para facilitar el despacho de los asuntos.

Posteriormente, vendría Max Weber a revolucionar la teoría de la burocracia a la que definió como “un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo”.²⁸⁰

En opinión de este autor, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. De acuerdo con los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura, se precisarán distintos modelos de dominación legítima; entre ellos destacan el racional, el tradicional y el carismático, los cuales encauzan a la autoridad legal, a la tradicional y a la carismática, respectivamente.

En el esquema weberiano, la autoridad legal se basa en el modelo racional de dominación, y requiere de una administración burocrática fundada en tesis totalmente distintas a las de los otros modelos de dominación, como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho, la sumisión a la norma y no al sujeto.

Este modelo burocrático se funda en una serie de premisas, que cuando se producen nos ubican frente a un régimen de dominación racional, basado en tres proposiciones básicas: reparto de competencias, poderes coactivos determinados por la norma, y personal con aptitudes absolutamente definidas.²⁸¹

²⁸⁰ Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 117 y 118.

²⁸¹ Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade, 1977, pp. 9-12.

Las tres bases anteriores sirven a Weber para señalar una serie de requisitos para la existencia del tipo de dominación racional. Tales requisitos son los siguientes:

-Jerarquía funcional: implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores.

-Principio del expediente: en la actualidad, la administración se apoya en un procedimiento escrito, debidamente archivado, y en un cuerpo de trabajadores de muchas clases. El personal que labora a las órdenes de un jefe se denomina sección, oficina, departamento o dirección, y constituye el pivote del quehacer administrativo.

-Capacidad de los funcionarios: la típica estructura administrativa de las organizaciones sólo la integrarán quienes acrediten mediante las pruebas respectivas, estar profesionalmente capacitados.

-Estricto apego al reglamento: de esta suerte, cuando a un funcionario se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos.

-Profesionalidad: generalmente, el puesto reclama todo su tiempo al funcionario, lo cual no ocurría anteriormente, ya que el desempeño del cargo era normalmente una tarea marginal. Así pues, si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema alemán fundado en la fidelidad, empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima, ni real ni jurídicamente, como una fuente de ingresos, como sucedía anteriormente, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estamental derivada de su extracción social, de su preparación y capacitación profesionales, y de su espíritu de casta; debe su designación a un nombramiento y no a una elección. Su retribución se realiza mediante remuneración presupuestal determinada, acorde al nivel jerárquico y a la responsabilidad; además, se le concede jubilación.

Otro elemento característico de este modelo es el escalafón, el cual permite al personal ascensos tanto en los puestos como en los salarios, conforme a la capacidad y a la antigüedad en el servicio. Esta tesis weberiana cobra importancia porque establece los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han formado, y consiste, el primero, en la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario, y el segundo, en la íntima relación de ambos aspectos.

Posteriormente, otros distinguidos autores han venido a teorizar sobre la burocracia, entre otros, Herman Finer, Michel Crozier, Harold Lasky,

Ludwig von Mises, Marshall E. Dimock, Robert K. Merton, Reinhard Bendix y Joseph LaPalombara; unos partidarios y otros impugnadores de las ideas de Max Weber sobre burocracia, pero todos ellos utilizan su modelo como punto de partida en las investigaciones que realizan sobre el tema.

3. *La burocracia en San Luis Potosí*

No todo el que trabaja para el Estado o para un ente público forma parte de la burocracia, pues aun cuando comúnmente se tenga esta idea, en rigor debe excluirse a los militares y a los obreros, por ejemplo; así, aun cuando milite en un sindicato burócrata, no pertenece a la burocracia el personal de intendencia de las secretarías de Estado. En sentido lato, la burocracia está integrada por el universo de empleados del sector público; pero en sentido estricto, se excluye al personal militar, al obrero y al de intendencia.

La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático potosino, y mexicano en general, se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide y en ordenamientos jurídicos y éticos tendientes a regularlo, así como en la falta de un órgano coordinador en la materia que articule y coordine adecuadamente los esfuerzos de la Federación, entidades federativas y municipios para evitar las desigualdades abismales que existen en la remuneración y prestaciones de los servidores públicos, que desempeñan la misma actividad en los referidos ámbitos competenciales.

La multiplicidad y heterogeneidad de ordenamientos jurídicos relativos a la relación laboral de los servidores públicos que integran la burocracia mexicana, predica la existencia de esa selva semántica y jurídica de la cual nos habla el maestro Miguel Duhalt Krause, que pretende abarcar los distintos segmentos que la integran.

En San Luis Potosí, los servidores públicos de base adscritos a los poderes Legislativo, Ejecutivo (comprendiendo sus organismos públicos descentralizados), Judicial, órganos constitucionales autónomos, y a los servidores públicos de los municipios (incluyendo sus entidades paramunicipales), integran la estructura burocrática estatal cuyo régimen normativo se encuentra previsto fundamentalmente en el artículo 123 constitucional, en la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas por nuestro país y otros veinte Estados el 29 de marzo de 1996, en el artículo 57, fracción X, de la Constitución Política local, en la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas Estado, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN SURGIDA DEL EMPLEO PÚBLICO

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y por ende al ejercicio de la función pública, provoca una relación jurídica entre el Estado y su funcionario o empleado, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla, acerca de lo cual André de Laubadère hace notar que:

El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 1°. Se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; 2°. Por otra parte se trata de saber si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación jurídica subjetiva, y especialmente si está ligado por una relación de carácter contractual a la colectividad pública que lo emplea.²⁸²

1. *Las teorías contractuales del derecho civil*

En sustitución de las teorías medievales que atribuyeron la incorporación al empleo público del usufructo, la locación, la donación o la sucesión hereditaria, las teorías contractuales de derecho civil pretenden explicar la naturaleza jurídica de la relación que se da en el empleo público mediante diversas figuras, destacando las que la identifican como una relación propia de un contrato civil de mandato y las que la consideran en el esquema de un contrato de prestación de servicios.

A. *Teoría del contrato civil de mandato*

La teoría que interpreta como resultado de un contrato civil de mandato a la relación del empleo público, cuenta con los siguientes elementos:

- Consentimiento de las partes, expresado a través del nombramiento expedido por el ente público correspondiente del Estado mandante y de la aceptación del interesado.

²⁸² Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. II, pp. 23 y 24.

- Representación del Estado mandante al que pertenece el ente público correspondiente por parte del mandatario, para ejecutar por cuenta del primero los actos que le encomiende por conducto del ente público respectivo.
- Delegación de facultades del ente público mandante a favor del mandatario, fuera de las cuales la actividad de este último no obliga al mandante.
- Por tratarse de un contrato sinalagmático y oneroso, se generan obligaciones recíprocas de las partes; a cargo del mandatario la de representar al mandante en la ejecución de ciertos actos jurídicos, y a cargo del ente público la de remunerar la actividad representativa del mandatario.

Lo erróneo de esta teoría se pone de manifiesto en el hecho de que muchos empleados públicos, por ejemplo los oficinistas, no representan al Estado en la ejecución de actos jurídicos, y tratándose de funcionarios públicos de alta jerarquía sus obligaciones no se reducen a las de representación pues incluyen diversos servicios personales, lo cual demuestra que la relación existente entre aquéllos no es resultado de un contrato civil de mandato.

B. *Teoría del contrato civil de prestación de servicios*

Rechazada la teoría del mandato, los civilistas propusieron la teoría del contrato civil de locación de servicios, que en México llamamos “de prestación de servicios”, para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios tampoco puede explicar esa relación en virtud de que el prestador y prestatario se ubican en un plano de igualdad y de libertad, lo que no ocurre en el caso del funcionario o del empleado público, pues quedan sometidos a un código de conducta obligatorio impuesto por el ente estatal, incluso fuera de su horario de labores. Por ello, como señalara el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso:

Esta teoría de origen exclusivamente civilista no es admitida por casi todos los autores, que encuentran con razón diferencias profundas entre la relación de empleo público y la locación de servicios. Como bien enseña Pietrozzello, la relación de empleo público, aunque tenga sus fuentes en la locación de obra, asume tales formas y tal desenvolvimiento que sale de los cauces de las normas tradicionales para adquirir una autonomía propia, que presenta

en relación con aquella algunos elementos análogos, otros distintos y otros, en fin, nuevos o más complejos.²⁸³

2. *Teoría del acto administrativo unilateral*

En los términos de la teoría del acto administrativo unilateral, también llamada “teoría estatutaria”, se sostiene que la sola voluntad del Estado manifestada a través del nombramiento basta para generar la relación entre éste y el empleado o funcionario público, porque como dice Villegas Basavilbaso: “El consentimiento del individuo no agrega al acto ningún elemento de bilateralidad. Es suficiente para la construcción y validez de la relación la manifestación de voluntad de la administración pública”.²⁸⁴

Contrapuesta a las teorías civilistas desarrolladas en torno a la naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público, surge en Alemania la teoría del acto unilateral del Estado, misma que al paso del tiempo sufrió diversos cambios que la modificaron de manera importante; en su inicio tuvo como punto de partida la sumisión absoluta del agente público al ente estatal; asignó a este último todos los derechos, dejando a cargo del funcionario o empleado las obligaciones de la citada relación, lo cual acusó su propósito de eliminar los derechos de sus agentes, situación incompatible con un Estado de derecho cuya soberanía no le podía eximir de sus elementales deberes para con aquéllos.

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutaria reconoció a la ley como fuente de derechos para los agentes del Estado y, correlativamente, de deberes a su cargo, al admitir que la relación derivada del empleo público se basa en la obligación moral de los ciudadanos de servir a aquél; obligación que incluye la del desempeño de dicho empleo o función, lo que no elimina la libertad del ciudadano para aceptar o rechazar su ingreso al mismo, ni tampoco excluye el reconocimiento del Estado de los derechos del empleado o funcionario en reciprocidad de la actividad que habrá de desarrollar a su servicio.

Así pues, la naturaleza de la relación surgida del empleo público conforme a la teoría del acto unilateral, lejos de ser contractual es legal o reglamentaria, o como dicen algunos autores, en cuya virtud:

²⁸³ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, cit., t. III, p. 293.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 302.

- a) El funcionario o empleado público queda sometido en todo momento a las normas jurídicas que regulan su actuación, o sea, a su estatuto jurídico.
- b) Los deberes y derechos contenidos en el estatuto estarán vigentes en tanto no se modifique éste, sin que los funcionarios y empleados puedan oponerse a su eventual modificación.
- c) Las normas contenidas en el estatuto no podrán dejar de observarse en beneficio o perjuicio de ningún funcionario o empleado, en razón del principio de legalidad y de la inderogabilidad singular de la norma jurídica.
- d) La inobservancia del estatuto por parte del Estado es impugnante ante la autoridad competente.

Como se podrá observar, la teoría estatutaria o del acto unilateral es insuficiente para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados, habida cuenta que sin el consentimiento de tales servidores públicos no se podrá constituir dicha relación, lo cual significa que contra su voluntad nadie podrá fungir con tal o cual carácter, excepto en los casos de jurados, cargos concejiles y demás previstos en el artículo 5o. constitucional.²⁸⁵

3. *Teoría del contrato administrativo*

Acorde con esta teoría, sostenida en algunos países como Argentina, la relación establecida por el empleo público entre el Estado y su funcionario o empleado es de naturaleza contractual, mas no propia de un contrato civil sino de un contrato administrativo dada la desigualdad de las partes, en donde una será invariablemente el Estado actuando en ejercicio de función administrativa, con fines de interés público y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. A este respecto, la docente de la Universidad Austral de Buenos Aires María Paula Rennella, explica:

²⁸⁵ Este precepto establece que: "...En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale...".

La teoría contractual de derecho público entiende que estamos ante un contrato administrativo, porque mientras el funcionario o empleado no acepta la designación no nace el vínculo entre él y el Estado... En esta línea, la tesis contractual, para poder sostener lo que de hecho sucedía y aún sucede en un Estado que necesita, en función del interés público que debe satisfacer, reorganizar sus estructuras, modificar condiciones de trabajo de los agentes públicos y hasta reducir sus remuneraciones, se apoyó en un concepto del contrato administrativo que ha sido sintetizado en la jurisprudencia de la Corte en el caso ‘Cinplast’, contrato que —según Marienhoff— tiene como potestad connatural la de un amplio *ius variandi*.²⁸⁶

4. Teoría del contrato laboral

No falta quien estime que la relación surgida del empleo público —entre el Estado y el funcionario o empleado— es de naturaleza contractual, pero niegue que el contrato respectivo sea civil o administrativo por considerar que se trata de un contrato laboral; en este sentido, Alberto Trueba Urbina sostuvo:

Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados...

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.²⁸⁷

El derecho positivo mexicano adoptó, en opinión de algunos juristas, los criterios de la teoría del contrato laboral, a raíz de la expedición el 5 de diciembre de 1938 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por afirmarse en su correspondiente iniciativa que la

²⁸⁶ Renella, María Paula, “Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias”, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005, pp. 249 y 250.

²⁸⁷ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

relación jurídica surgida del empleo público, entre el Estado y sus servidores, sería una relación de trabajo.²⁸⁸

Otros autores matizan la teoría del contrato laboral al ubicar su naturaleza dentro del derecho burocrático; por ejemplo, el doctor Carlos A. Morales Paulín afirma: “Diversas disciplinas jurídicas se han disputado el tratamiento de la relación laboral del Estado patrón con sus empleados, sin embargo del recorrido realizado podemos concluir que el trabajo burocrático constituye un trabajo especial del derecho del trabajo”.²⁸⁹

5. *Teoría del acto condición*

Otra corriente doctrinaria sostiene que la relación establecida en el empleo público es la relativa a un acto-condición, que no es de naturaleza contractual ni tampoco es producto de un simple acto unilateral del Estado, pues mediante aquél el sujeto se inserta en una situación general estatutaria preexistente, mediante una manifestación de voluntad realizada por el órgano estatal competente a través de un nombramiento que, junto con su correspondiente aceptación, configura la condición de aplicación al caso individual de cualquier funcionario o empleado público, esto es, de la condición general estatutaria preexistente para todos ellos. En opinión del profesor argentino Manuel María Díez el acto condición:

Es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, de un *status* legal preexistente o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente. Estos actos son la condición de aplicación de un *status* o de una competencia.²⁹⁰

De esta suerte, el acto condición permite que una persona física se incorpore a la situación general estatutaria preexistente que regula la relación entre el Estado y sus funcionarios y empleados, con todos los derechos y obligaciones que ello entraña; dicho de otra manera: el que un individuo se convierta en funcionario o empleado público queda condicionado a que el Estado le extienda el nombramiento y el interesado lo acepte.

²⁸⁸ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.

²⁸⁹ Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.

²⁹⁰ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, *cit.*, p. 149.

Por tanto, de acuerdo con la teoría del acto-condición la incorporación de un sujeto al empleo público no requiere de la celebración de contrato alguno, habida cuenta que las obligaciones y derechos que genera esa relación están predeterminados estatutariamente en el ordenamiento jurídico; empero, no basta para tal efecto la designación hecha mediante un acto unilateral del Estado porque, salvo que se trate de los agentes públicos no voluntarios a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 5o. constitucional, a nadie se le puede obligar a ser funcionario o empleado público.

6. *Teoría legalista*

La más pragmática de todas las teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica surgida del empleo público entre el Estado y sus servidores públicos es la teoría legalista, porque en el ámbito territorial de aplicación de la ley que determine la naturaleza de dicha relación se regulará como el ordenamiento legal la considere, independientemente de su razón o de su sinrazón. Es decir, la naturaleza jurídica de la relación que genera el empleo público entre empleador y empleado será lo que la ley diga.

7. *Teoría del acto mixto*

A la luz de la teoría del acto mixto, la naturaleza de la relación existente en el empleo público entre el Estado y sus servidores públicos, no es explicable simple y llanamente como un acto contractual o administrativo unilateral, o como una situación estatutaria concretada por un acto-condición, sino que se trata de un acto mixto habida cuenta que en él se puede distinguir una parte estatutaria preexistente, otra parte consistente en un acto administrativo unilateral, y una última parte de naturaleza contractual y administrativa.

III. EL EMPLEO PÚBLICO EN EL ORDEN JURÍDICO POTOSINO

La naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público en el Estado de San Luis Potosí no se encuentra definida en los ordenamientos que la regulan. No obstante lo anterior, en los términos del artículo 8 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis

Potosí, se clasifican en tres categorías los servidores públicos, a saber: de base, de confianza y eventuales.

1. *Los servidores públicos de confianza*

En los términos del artículo 10 de la ley en cita, depende la categoría de trabajador de confianza de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto; se entienden por funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como todas aquellas que por su naturaleza se definan como tales en los catálogos o tabuladores generales de puestos a que se refiere el artículo 9o. de la presente ley.

2. *Los servidores públicos de base*

Según el artículo 11 de la ley de referencia, se consideran trabajadores de base aquellos que prestan un servicio permanente a las instituciones públicas a que se refiere el artículo 1o. de la presente ley, en virtud de nombramiento o por figurar en las nóminas.

2. *Los servidores públicos eventuales*

Los trabajadores eventuales, según dispone el artículo 12 de la ley de referencia, son los que prestan un servicio personal subordinado, por tiempo u obra determinados o por cantidad presupuestada por la institución pública respectiva, para la realización de una obra o servicio.

III. ESTABILIDAD DEL PERSONAL DE CONFIANZA EN EL EMPLEO PÚBLICO

A diferencia de los servidores públicos de base, los de confianza carecen del derecho a la estabilidad en el empleo; entre ellos, la doctrina distingue dos categorías: los servidores públicos de libre designación, y los inscritos en el servicio civil de carrera.

En teoría, anima al servicio civil de carrera el propósito de lograr la profesionalización de cierto sector de los servidores públicos adscritos a las instituciones públicas, para garantizar la continuidad y el funcionamiento efectivo de las mismas con apego a los principios de legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

El servicio civil de carrera entraña la profesionalización y cierta estabilidad de los servidores públicos basada en requisitos específicos de ingreso, permanencia y ascenso, que reconocen y valoran los méritos, lo que implica “que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño como una profesión no como un empleo”;²⁹¹ incluye, por tanto, un proceso de formación profesional integral que conlleva una permanente capacitación y actualización, por lo que puede entenderse como un sistema regulador del ingreso, permanencia y promoción, fundado en el desempeño y capacidad profesionales.

La finalidad del servicio civil de carrera consiste pues, en profesionalizar a los servidores públicos a efecto de dar continuidad a los programas gubernamentales, para lo cual se requiere propiciar la permanencia en el empleo de aquéllos, a condición de que se capaciten y se mantengan actualizados en el desempeño idóneo de las tareas a su cargo, habida cuenta que se trata de servidores especializados —ubicados en los mandos medios y en los inmediatos a los mandos superiores— del aparato burocrático.

Respecto de la preparación de tales servidores públicos, el doctor Guillermo Haro Bélchez hace notar que: “El objetivo específico de la política de capacitación, adiestramiento y formación es brindar conocimientos teóricos y prácticos al personal directivo, técnico y operativo del sistema, además de impulsar su profesionalización”.²⁹²

Con un enfoque sistémico, se pueden determinar como elementos del servicio civil de carrera, los siguientes:

- Un elemento normativo, consistente en la ley o estatuto que lo rige.
- Un elemento meritorio para la selección, permanencia y ascenso del personal, consistente en el catálogo de méritos que deben tomarse en cuenta, con determinación del valor de cada uno de ellos.

²⁹¹ Cisneros Guzmán, Raúl, “El servicio civil: requisito de la administración pública para el siglo XXI”, *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política*, México, UNAM, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000, p. 167.

²⁹² Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 224 y 225.

- Un esquema de permanencia en el empleo, basado en la calidad de desempeño.
- Una clasificación sistematizada de puestos.
- Un tabulador de puestos con inclusión de los correspondientes salarios.
- Un programa de capacitación y desarrollo de personal.

En el estado de San Luis Potosí, el servicio civil de carrera es una asignatura pendiente, por lo que sería conveniente instaurarlo tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo, como en el del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

Pero algunos organismos constitucionales autónomos y ciertos municipios han dispuesto en su interior el servicio profesional de carrera; en lo que se refiere a los organismos constitucionales autónomos encontramos que la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí del 7 de febrero de 2008, su Reglamento de Servicio Civil de Carrera, cuyos objetivos se establecen en su artículo 10, entre los que destacan los de mejorar la calidad del servicio público, dar continuidad a los planes y programas del gobierno, así como reconocer, estimular y recompensar la labor de los servidores públicos.

Por su parte, el municipio de San Luis Potosí publicó su Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí del 7 de junio de 2014, en cuyo artículo 3o. señala sus fines, entre los que descuelga garantizar el desarrollo institucional y asegurar la estabilidad en el empleo, con base en un esquema proporcional y equitativo de remuneraciones y prestaciones de los policías.

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Al hablar de responsabilidad aludimos a la obligación que nos pone en deuda como resultado de culpa, delito u otra causa legal; o a la capacidad de asumir las consecuencias de un acto que realizamos libremente. El vocablo español *responsabilidad* proviene del latín *respondo, es, ere*, compuesto de *re* y *spondeo*, traducible como estar obligado; se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, entre las que destacan: *i*) calidad de responsable, *ii*) deuda *iii*) cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado, *iv*) capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²⁹³ En este último sentido viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, es decir, la capacidad de responder por sus actos.

En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

De igual modo, es dable explicar la responsabilidad como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

I. LA SUJECCIÓN DEL ESTADO AL DERECHO

Durante siglos el Estado estuvo al margen, cuando no por encima, del derecho. Prueba de ello fue la existencia del Estado absolutista y autocrático

²⁹³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, cit., p. 1784.

de las monarquías europeas de los siglos XV al XIX. Mas el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de la llamada gran revolución (1688) y en Francia a partir de su célebre Revolución (1789); el sometimiento de los actos del Estado al derecho se produjo a través de tres sistemas diferentes: el de la sujeción parcial, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad estatal a la ley común (*common law*), es decir, sin un orden normativo especial, realizado al amparo del *rule of law*, y el de la sujeción total de su actuación a los dictados del derecho, pero conservando ciertas prerrogativas a través del régimen de derecho administrativo.

En tanto el Estado no se sometió al derecho, fue jurídicamente irresponsable, lo que se tradujo en no resarcir a los particulares los daños derivados de los actos realizados por los órganos del poder público o sus agentes, funcionarios o servidores; el sometimiento del ente estatal al derecho tuvo por consecuencia el cese de su irresponsabilidad jurídica y la consiguiente aparición gradual de su responsabilidad, hasta llegar a ser directa y objetiva.

1. *La teoría del fisco*

Deriva el vocablo español “fisco” de la voz latina *fiscus*, traducible como cesta de mimbre, empleada conforme a la costumbre romana para guardar el dinero; más tarde se usó esta palabra para aludir a todo tipo de bolsa destinada a tal objeto, y por extensión, al dinero mismo así guardado. Posteriormente, la voz *fiscus* se refirió al tesoro del príncipe a efecto de distinguirlo del tesoro público, al que se diferenció con el nombre de *erarium publicum*, toda vez que como narra Tácito, el patrimonio del emperador estaba separado del tesoro del Estado.²⁹⁴

Esta teoría, desarrollada durante la etapa del Estado policía retoma la figura jurídica romana del fisco, situada al lado del emperador, propietario de bienes utilizados para lograr los fines estatales, que gozaba de privilegios especiales; en el derecho alemán de la época del Estado gendarme, el fisco es la caja que recauda las multas, las confiscaciones, los tesoros descubiertos y demás bienes y recursos percibidos en ejercicio del derecho de supremacía destinados a los fines patrimoniales; de esta suerte, el fisco es reconocido antes que el Estado como persona jurídica, por lo que al reconocerse también a este último el carácter de persona, se llega a la antesala de la teoría de su

²⁹⁴ Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991, p. 126.

doble personalidad, que cobraría auge ya en la etapa del Estado intervencionista. A este respecto, el profesor chileno Eduardo Soto Kloss hace notar:

Así, coexistían en este plano dos personas morales: una el Estado —persona jurídica de derecho público, representante de la sociedad política gobernada por un monarca— y otra, el Fisco —persona jurídica de derecho común (civil), representante del patrimonio estatal, y de la sociedad entendida en cuanto intereses pecuniarios—. ²⁹⁵

Conforme a la teoría del fisco, éste se somete al derecho ordinario cuando administra su patrimonio, por lo que se sujeta a la ley; el Estado en cambio, carece de patrimonio pero está investido del imperio, de la potestad, de la autoridad del poder público; el fisco es un súbdito más a la manera de un sujeto privado ordinario al que el Estado le impone cargas, situación que explica Otto Mayer en los siguientes términos:

Esta idea con toda suerte de modalidades, se aplica a los diferentes actos del poder público, y sirve para asegurar mayor número de derechos, frente al Estado, en beneficio de los súbditos. El Estado expropia al poseedor de un inmueble, pero impone al mismo tiempo al fisco la carga de indemnizar a éste con una suma de dinero. El Estado, por el nombramiento del funcionario, lo somete a una dependencia especial, pero al mismo tiempo, o aun antes, el fisco concluye con él una convención, convención de derecho civil, por la cual se obliga a pagarle un sueldo. El Estado hace percibir contribuciones que ya habían sido pagadas; se estima que el fisco ha obtenido un enriquecimiento sin causa y debe restituirlas según los principios de la *condictio indebiti*. En términos generales, todas las veces que el Estado, por un acto de poder público, impone a determinada persona un sacrificio especial, el fisco, en virtud de una regla general de derecho civil, se convierte en deudor de una indemnización justa, para cuyo pago se le puede emplazar ante el tribunal civil. ²⁹⁶

De acuerdo con la teoría del fisco, los actos del poder público eran de dos tipos: los realizados por el Estado —carente de personalidad jurídica— al margen del derecho, en ejercicio de su potestad, y los efectuados por el fisco —quien tenía personalidad jurídica— con sujeción al derecho, lo que permitía al Estado expropiar y al fisco obligaba a pagar.

²⁹⁵ Soto Kloss, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, Santiago de Chile, 1971, p. 90.

²⁹⁶ Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

2. *El rule of law*

En su libro *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* publicado en 1885, el jurista inglés Albert Veun Dicey, profesor en el *All Souls College*, emplea la expresión *rule of law* para enfatizar el imperio de la ley y el principio de legalidad, merced al cual en los países anglosajones la administración pública de su época no disfrutaba de ninguna prerrogativa pues estaba sujeta al derecho común, por cuya razón los británicos carecían de derecho administrativo y no podrían tenerlo mientras su administración estuviera desprovista de privilegios legales, habida cuenta que las relaciones de ésta con los administrados habrían de regirse por el derecho común, “esta circunstancia hacía completamente imposible la comparación del *droit administratif* con cualquier rama del derecho inglés”.²⁹⁷

El profesor Dicey se vale de la locución *rule of law* para caracterizar la sujeción del Estado al derecho común en el sistema inglés y contrastarlo con el régimen administrativo francés, que somete al Estado a un derecho distinto al común, conformado con principios propios, habida cuenta que, como hiciera notar en la misma época Maurice Hauriou: “El derecho administrativo francés es, desde el punto de vista del derecho público en general, un derecho de equidad basado en la prerrogativa de la administración”.²⁹⁸

3. *El régimen de derecho administrativo*

Al igual que en el sistema inglés del *rule of law*, en el régimen de derecho administrativo también se da la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado. Así, en el sistema francés, que sirve de modelo a todos los que adoptan ese régimen, se advierten como características la existencia de un derecho especial aplicable a la administración pública y un conjunto de prerrogativas para esta última: el derecho administrativo, que es un derecho autónomo paralelo al derecho ordinario, y la existencia de prerrogativas de la administración pública, en donde se pueden apreciar, entre otras, las siguientes:

²⁹⁷ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan, 1889, p. 310.

²⁹⁸ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., Paris, Recueil Sirey, 1921, p. 29.

- 1) Expedir leyes en sentido material, que no otra cosa son los reglamentos, merced a la facultad reglamentaria de que se inviste a quien jefatura la administración pública.
- 2) Formular declaraciones con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.²⁹⁹
- 3) Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, con arreglo a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos previstos para regular tal relación en aras del interés público.
- 4) Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.
- 5) Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

El régimen de derecho administrativo se caracteriza también por las restricciones que impone a la administración pública, entre las que figuran las siguientes:

- a) La reducción de su actuación a lo que la ley le autoriza a hacer, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que —a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe— los órganos o autoridades estatales sólo están facultados a hacer lo que les permite la ley.
- b) La sujeción de su actuación a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.
- c) El control presupuestal de su actividad por parte del Poder Legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
- d) El control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el tribunal de cuentas u órgano de fiscalización, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración pública como ocurre en el caso de las contralorías.

²⁹⁹ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, vol. I, p. 76.

II. ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

Caracteriza al Estado de derecho el imperio de este último, que implica el sometimiento de los órganos del poder público a la norma jurídica y, por tanto, a la legalidad de su actuación, que incluye el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

En consecuencia, resulta inherente a la esencia misma de todo Estado de derecho resarcir a los particulares por los daños que les ocasionen los actos —culposos o no— provenientes de los órganos del poder público o de sus agentes, funcionarios o servidores, habida cuenta que ni el ente estatal ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. De ahí el axioma jurídico enunciado por Maurice Hauriou acerca de la administración pública: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

1. *Responsabilidad moral*

Tratándose de la responsabilidad, se hace la distinción entre responsabilidad moral y responsabilidad jurídica; la primera es producto de la falta, de la infracción al deber moral; toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación.

Empero, moralmente la persona sólo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Igualmente, reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad, diferentes tipos de afecciones mentales.

2. *Responsabilidad jurídica*

En cambio, la responsabilidad jurídica exige el sometimiento de los hechos a la reacción legal frente al daño; reacción cuya finalidad —consistente en la represión del mal causado— se alcanza a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal sujeto distinto habrá de sufrir —con, sin y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica por encontrarse en situación de responsabilidad.

3. *Clasificación de la responsabilidad jurídica*

Supuesto indispensable en la responsabilidad jurídica es la existencia de un daño, mas éste puede ser de diversa índole y afectar a la sociedad entera o a una persona en lo particular, razón por la cual se distingue entre responsabilidad penal y civil.

A. Responsabilidad penal

Siempre que se ofendan o pongan en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reaccionará mediante castigos que imponga a quienes realizaron tales atentados, a condición de que esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

B. Responsabilidad civil

En contraste con la penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular; mas como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, debe limitarse a solicitar ante los tribunales competentes la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

A diferencia de la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

Importa enfatizar que la responsabilidad penal no excluye a la civil ni viceversa y, de hecho, determinados actos delictivos implican para su autor simultáneamente ambas responsabilidades. El homicida, por ejemplo, además de su responsabilidad penal es civilmente responsable del perjuicio causado a los hijos de su víctima, por cuya razón la pena que se le impone por la comisión del delito no le libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

No existe unanimidad en la doctrina jurídica acerca del concepto de la responsabilidad civil, porque para unos es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho en los cuales la respuesta al daño era de índole afflictiva y penal; es el esquema de la ley del talión, que de represalia infligida en la persona del reo se transforma en compensación pecuniaria con propósito afflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

La idea de responsabilidad en el derecho romano se modificó radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por una situación injusta cuya reparación no la generaba la falta sino la lesión, según el principio contenido en la *Lex aquilia* que instauró la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un daño estaba obligado a repararlo.³⁰⁰ Según Eduardo Soto Kloss, en Roma:

El fundamento, la causa de la obligación de reparar no es la existencia de una falta, de culpa, de malicia, en el autor del daño, sino el desequilibrio producido en las relaciones de los hombres, desequilibrio injusto, injuria, perturbación de una igualdad que es necesario proteger, y por ende, necesidad de reparar aquella, alterada por ese daño contrario a esa igualdad (*aequitas*).³⁰¹

Según otra corriente doctrinaria que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparadora y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño anti-

³⁰⁰ “*Lex aquilia*. Votada según se cree en el año 287 a. de J. C., en los comicios de la plebe, a propuesta del tribuno Aquilio, que unió así su nombre a una de las leyes más famosas de la Roma antigua, por regular el resarcimiento del daño causado a otro (*damnum injuria datum*) al matar o al herir a un esclavo o a un animal, o al destruir o menoscabar una cosa cualquiera”. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, pp. 527 y 528.

³⁰¹ Soto Kloss, Eduardo, “La responsabilidad pública: enfoque político”, *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Unsta, 1982, p. 21.

jurídico. En consecuencia, la indemnización debe ser proporcional al daño sufrido.

Así pues, la responsabilidad civil en ese otro esquema carece de carácter punitivo o aflictivo, por ser indiscutiblemente reparadora y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

III. LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

La responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que se abre paso, en la segunda mitad del siglo XIX, la idea del establecimiento de un sistema de responsabilidad diferente al de las relaciones entre particulares.

1. *El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado*

En el establecimiento de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado desempeña un papel estelar la jurisprudencia francesa del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos, en la que destaca el célebre *arrêt* Blanco del 6 de febrero de 1873, el cual no tuvo en su época mayores pretensiones y careció de resonancia, pues simplemente estimó resolver un conflicto de competencia específico planteado por el tribunal civil de Burdeos ante el cual se presentó la demanda del señor Blanco, padre de una adolescente empleada de la factoría de tabacos del Estado, atropellada por un vehículo de la misma institución.

El Tribunal de Conflictos basó el *arrêt* Blanco en las conclusiones formuladas por el comisario de gobierno David, inspiradas a su vez en las ideas y en los argumentos contenidos en el *arrêt* Rothschild (Consejo de Estado, diciembre 6 de 1855), las cuales —ceñidas a la teoría de la *doble personalidad del Estado*— dividen su actividad en dos órdenes diferentes: los actos de gestión realizados como propietario y los actos de autoridad efectuados como poder público.

En los casos de los actos de gestión, al decir del comisario de gobierno David, el Estado actúa en su papel de propietario, como cualquier persona privada sometida por consecuencia al derecho civil y a la jurisdicción de los tribunales judiciales. En sus palabras:

En verdad, nosotros debemos reconocer que el Estado, como propietario, como persona civil capaz de obligarse mediante contratos en los términos del derecho común, en sus relaciones con los particulares, está sumiso a las reglas del derecho civil, desde un doble punto de vista.³⁰²

En las conclusiones del comisario David, se entienden por actos de autoridad los realizados por el Estado cuando actúa como poder público, como cuando se trata de servicios públicos, en cuyos casos requiere de un derecho especial distinto del derecho civil, discernido ante un tribunal diferente del judicial.

Orientado por las conclusiones del comisario David, el Tribunal de Conflictos dictó el 6 de febrero de 1873 el célebre *arrêt* Blanco, cuyo texto breve y poco conocido, es el siguiente:

CONSIDERANDO: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.

CONSIDERANDO: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

CONSIDERANDO: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.

RESUELVE que según las leyes antes citadas (L. 24 de agosto y 16 *fructidor* año III) la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.³⁰³

³⁰² Tomado de Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, cit., p. 377.

³⁰³ Tomado de Long, Weil y Braibant, G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, cit., p. 6.

El *arrêt* Blanco tiene una significación especial porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de lo cual, como ya se dijo, en su época fue tenido por intrascendente porque sólo trataba de resolver una controversia específica relativa a la competencia sobre la responsabilidad del ente estatal planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rotschild (C: E: 6 déc 1855, S. 1856, 2.508), que curiosamente casi ha pasado desapercibido.

Georges Teissier redescubre en 1906 el *arrêt* Blanco en su tratado *La responsabilité de la puissance publique* (París, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

No deja de ser insólito que el accidente de trabajo sufrido por la adolescente Agnes Blanco haya dado lugar a una resolución competencial del Tribunal de Conflictos francés, que llega a ser base fundamental del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No es ocioso señalar que los efectos del *arrêt* Blanco en el campo doctrinario, no se agotan con los temas del servicio público y de la responsabilidad patrimonial del Estado, porque como afirma José Luis Villar Ezcurra en su espléndido estudio del servicio público:

Del *arrêt* Blanco se extrajeron consecuencias importantes: el principio de la vinculación de la competencia al fondo, la noción de la gestión privada de los servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc.³⁰⁴

Una vez expuesto un panorama introductorio de la responsabilidad del Estado, abordaremos el tratamiento de la institución en el derecho mexicano. En efecto, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”; establece del artículo 108 al 114 las bases de la responsabilidad estatal y de sus servidores públicos.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí se ocupa de este tema en su Título duodécimo “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Juicio Político”.

³⁰⁴ Villar Ezcurra, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 66.

2. Responsabilidad de los servidores públicos

Como puede observarse, en el orden jurídico potosino, se pueden distinguir, respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, diversas categorías a saber: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que la imposición de cada una de ellas infrinja el principio *non bis in idem*, por lo que no excluye a las demás. Acerca de este tema, el artículo 109 de la Constitución Federal dispone: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

A. Responsabilidad política

El artículo 125 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí contempla este tipo de responsabilidad al hacer referencia al juicio político; este mecanismo, inspirado en el *impeachment* anglosajón, representa aquella categoría específica de responsabilidad imputable a ciertos servidores públicos de alto rango, siempre que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. Las bases del juicio político en la entidad potosina, se establecen en los términos siguientes:

Artículo 126. Podrán ser sujetos de juicio político en el Estado, los diputados, magistrados, consejeros de la Judicatura, jueces de Primera Instancia, secretarios de Despacho, Auditor Superior del Estado, Fiscal General del Estado, fiscales especializados, en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, y en delitos electorales, subsecretarios, directores generales o sus equivalentes de las dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales, titulares de los organismos constitucionales autónomos, así como los presidentes municipales, regidores y síndicos.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

El Congreso del Estado aplicará las sanciones a que se refiere este precepto, previa declaración de procedencia emitida por cuando menos el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, después de haber substanciado el procedimiento respectivo con audiencia del inculpado.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibidas las constancias por el Congreso y previa la integración de cualquier otro elemento

que se considere necesario, procederá a imponer la sanción correspondiente, aplicando para ello las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los términos del párrafo anterior. Tratándose del Gobernador del Estado se actuará conforme lo dispone el artículo 128 de esta Constitución.

Las declaraciones y resoluciones del Congreso no son recurribles.

B. *Responsabilidad penal*

Cuando se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que se imponen a quienes realizaron tales atentados, así se trate de sus servidores públicos.

C. *Responsabilidad civil*

En materia de responsabilidad civil de los servidores públicos, la Constitución local no contiene disposición alguna, por lo que los servidores públicos están obligados a pagar los daños y perjuicios que causen por su actuación negligente o dolosa al igual que los particulares.

D. *Responsabilidad administrativa*

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.

El artículo 109 de la Constitución federal dispone que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. La fracción III prevé que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este precepto establece además que los procedimientos para

la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente, y que no deben imponerse sanciones de la misma naturaleza dos veces por una sola conducta.

En los términos de la fracción III del artículo 125, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en los términos que establezca la ley. Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control, o por sus homólogos en los municipios, según corresponda; y serán sancionadas por el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán del conocimiento y sancionadas por los órganos internos de control. Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en el artículo 90 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado en materia de fiscalización, sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos. Los entes públicos estatales y municipales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley.

3. *Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano*

La idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado se inserta en el esquema del Estado absolutista, por estar íntimamente ligada al autoritarismo característico del antiguo régimen, basado en la idea —a la sazón imperante— de soberanía, entendida como poder omnímodo y absoluto que Dios entregaba al monarca quien, de esta suerte, se identificaba totalmente con el Estado, lo que movió a Francois Senault a aseverar “El rey es el Estado”, inspirando a Luis XIV a afirmar posteriormente: “El Estado soy yo”. Por ello, como apunta Julio I. Altamira Gigena:

Entendida la soberanía como el poder omnímodo, absoluto del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su concepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un “Estado responsable”, obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados.³⁰⁵

³⁰⁵ Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,³⁰⁶ año en que se expidió un nuevo Código Civil. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos, que demandar en lo personal al agente del poder público autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia. En la práctica, de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo nugatoria su sentencia favorable.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal de 1928, precisamente mediante su artículo 1928 ahora reformado, introdujo entonces en México —si bien tímidamente— la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer:

El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el Código Civil de 1928 fue de modesto alcance, toda vez que por una parte no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos: el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener una sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar una nueva reclamación judicial, esta vez en contra del Estado, generalmente sobreprotegido por el juzgador. Y en los raros casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

³⁰⁶ Varias leyes intentaron instaurar la Responsabilidad del Estado; entre otras, las Leyes de Reclamaciones de octubre de 1855 y de noviembre de 1917, que tuvieron por objeto indemnizar a las víctimas de daños ocasionados por acciones bélicas.

En 1982 se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del referido ordenamiento legal. Posteriormente, a propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inspirada en el nuevo concepto de “víctima del abuso de poder”, se aprobó un paquete de reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 del enero de 1994, en cuya virtud el Estado mexicano asumió de manera directa y solidaria la responsabilidad derivada de los daños, tanto materiales como morales, causados dolosamente por sus agentes o representantes; tal responsabilidad comprendió el pago de perjuicios y se estableció la obligación de asignar una partida presupuestal para encarar tal responsabilidad; se simplificaron y ampliaron los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones por daños derivados de actuaciones ilícitas de servidores públicos, pudiendo reclamarse a través de las comisiones de derechos humanos.

4. *La reforma constitucional de 2002*

El doctor Álvaro Castro Estrada, sin duda el jurista mexicano que con mayor profundidad ha investigado el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, promovió incorporarla al orden jurídico mexicano mediante una modificación de la denominación del Título Cuarto de la Constitución, la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional y la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que desarrollara la nueva disposición constitucional, así como reformas a diversos ordenamientos legales;³⁰⁷ medidas que, con diversas modificaciones, ya se lograron; el texto del párrafo adicionado al artículo 113 constitucional, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2002, es el siguiente:

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene por objeto

³⁰⁷ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado [entendida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate], y determina como objetiva y directa la responsabilidad extracontractual a cargo del ente estatal.

La ley en comento exceptúa expresamente de la obligación de indemnizar —desde luego— los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como los casos fortuitos y de fuerza mayor; también los daños y perjuicios derivados de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y, además, los casos en los que el solicitante de la indemnización fuere el único causante del daño.

Asimismo, se derogaron el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ya abrogada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), así como el artículo 1927 del Código Civil Federal, que establecía la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado de naturaleza civil.

IV. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

El derecho administrativo en un Estado de derecho tiene como soportes estructurales el principio de legalidad y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos. Con relación al primero, la administración pública no solamente debe justificar su actuación en una ley previa, sino que en esta última agota sus posibilidades de hacerlo, a través de su ejecución; por cuanto hace al segundo, la actividad de la administración se encuentra presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lo que conlleva —al margen y con independencia de sus intervenciones formales— una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos.³⁰⁸

³⁰⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. II, pp. 351-353.

La cobertura de esos daños residuales de la acción administrativa, a efecto de garantizar la integridad del patrimonio de los administrados, justifica el principio general de responsabilidad patrimonial; esto quiere decir que todas las formas mediante las cuales se materializa la actividad de la administración, que impliquen un menoscabo individualizado (lesión anti-jurídica) a la esfera patrimonial de los gobernados, que no tengan la obligación legal de soportar, deberán ser resarcidos a través de procedimientos indemnizatorios.³⁰⁹

La institución de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, no se reconduce a un simple sistema de cobertura de daños causados por actos ilícitos atribuidos a agentes públicos; se trata de una responsabilidad directa y objetiva, en tanto que descansa en el patrimonio de la persona afectada por actos u omisiones que se imputan a la organización estatal, y no en la conducta del funcionario responsable por culpa o actuación ilícita, aun cuando las comprenda.³¹⁰

En términos generales, y con los matices y modulaciones normativas en cada país,³¹¹ los requisitos o presupuestos de la responsabilidad del Estado, y en especial de las administraciones públicas, se basan en: a) la existencia de un daño, resarcible, cierto y real, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas; b) que sea imputable a la organización administrativa, por ser efecto de su actividad, y c) el nexo causal entre una y otra, esto es, la acción u omisión imputable a la administración, que cause el daño o lesión que los particulares no tienen el deber legal de soportar.

Como señalé anteriormente, el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado fue introducido en nuestro país desde hace más de una década, mediante reforma constitucional al artículo 113, párrafo segundo. Derivado del texto de la reforma en comento, así como de sus artículos transitorios, el poder revisor de la Constitución contempló como principios básicos de dicha institución los siguientes:

- *De legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal en los tres niveles de gobierno*, a través de la creación de una ley federal y leyes estatales para

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, cit., p. 327.

³¹¹ Para un panorama general de la Institución, Véase Moguel Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006 y Pérez López, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa”, *Alegatos*, México, núm. 43, septiembre-diciembre de 1999, pp. 577-592.

que se conduzcan las peticiones, procedimientos, resoluciones y formas de hacer efectivas las indemnizaciones.

- *De prosecución procedimental*, que exige por parte de los reclamantes del pago de daños y perjuicios, acudir a una instancia gubernamental con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición.
- *De previsión presupuestal*, que indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple con el principio de legalidad presupuestal previsto en el artículo 126 de la Constitución federal.
- *De disponibilidad presupuestal*, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecten el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.³¹²

Por su parte, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí dispone:

Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto fijar las bases, límites y procedimientos para hacer determinar la responsabilidad patrimonial del Estado y municipios de San Luis Potosí, así como reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Se considerará actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal alguno o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Como apunta Álvaro Castro Estrada, cuando el texto constitucional hace referencia al término “actividad irregular”, no es con el propósito de vincularlo con “actividad ilícita” (responsabilidad subjetiva), sino con la obligación de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. De esta manera —continúa el autor—, tiene sentido hablar de responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante que el daño causado sea consecuencia

³¹² Pérez López, Miguel, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 28, 2009, pp. 75 y 76.

de la actividad regular o irregular de los órganos estatales (conducta), sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño (consecuencia).³¹³

Al hablar de los alcances de este instituto resarcitorio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido más allá, al exponer que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad de forma “directa”, sin tener la carga procesal de acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación; de esta manera, el alto tribunal define la responsabilidad objetiva imputable al Estado, como aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular de aquél, entendida dicha actividad como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.³¹⁴

La ley federal de referencia, dispone en su artículo 2 que serán sujetos de la misma los entes públicos federales, comprendiendo a los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), los tribunales federales administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, quienes serán responsables de los daños causados en los bienes y derechos de los particulares, derivado de su actividad administrativa irregular.³¹⁵

Como podemos observar, se trata de un régimen de responsabilidad objetiva y directa que supera a la responsabilidad subsidiaria y solidaria de naturaleza civil; prescinde de la idea de culpa, por lo que no se tendrá que demostrar la falta de ésta o la negligencia del servidor público para obtener indemnización, sino únicamente la lesión o daño imputable causal-

³¹³ Cfr. “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007, pp. 550-552.

³¹⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis P./J. 42/2008, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, Pleno, p. 722. La Segunda Sala de la propia Corte, determina posteriormente que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública. Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis 2a./J. 99/2014, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, t. I, p. 297.

³¹⁵ Como podemos observar, la ley no contempla la responsabilidad del Estado-juez y del Estado-legislador, esto es, por el desarrollo de sus actividades formales: juzgar y legislar.

mente al ente público federal, el cual deberá indemnizar la actividad dañosa (de carácter administrativo) sin perjuicio de la facultad de repetir en contra de los servidores públicos (responsables), previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario.³¹⁶

En la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí se regula el derecho a la indemnización del que gozan los particulares en los casos de actuación indebida (irregular) de la administración pública, traducida en una lesión infligida al patrimonio de aquéllos. Atendiendo al principio consagrado en el artículo 113 de la Constitución federal, este tipo de responsabilidad será objetiva y directa.

Quedan sujetos a la aplicación de esta ley, todos los entes públicos, mismos que en los términos de la fracción VIII de su artículo 3o. son: los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo del Estado, los organismos públicos autónomos, las dependencias, las entidades de la Administración Pública del Estado, la Procuraduría General de Justicia, los Ayuntamientos, los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria.

En la práctica, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido, hasta ahora, de escasa utilidad en las diversas entidades federativas dado el bajo límite establecido para las indemnizaciones respectivas y el complicado procedimiento para su sustanciación.

Por consiguiente sugiero, por una parte, revisar, con ánimo de simplificarlo, el procedimiento previsto en la normativa aplicable para el cobro de las indemnizaciones por quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del poder público del Estado y de sus municipios; y por otra parte, difundir el derecho de los particulares a cobrar indemnización por esa actividad administrativa irregular.

En la revisión y eventual modificación de la normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado se debe tener presente que si bien es loable someter al Estado al derecho y por tanto debe ser responsable de los daños que indebidamente ocasione a los gobernados, no lo es que la indemniza-

³¹⁶ El artículo 41 de la ley, establece que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley local de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. Asimismo, dispone que el monto exigido al servidor público por dicho concepto, formará parte de la sanción económica que se le aplique.

ción respectiva se cubra finalmente con cargo al erario público constituido por las contribuciones que pagamos los gobernados, porque ello significa que los contribuyentes seamos quienes cubramos la reparación pecuniaria de esos daños que no cometimos; consecuentemente debe modificarse la Ley de Responsabilidad Patrimonial potosina, en su artículo 41, para que no sea optativo, sino obligatorio, que los entes públicos repitan en contra de los servidores públicos responsables el pago de la indemnización cubierta a los particulares en los términos de la referida ley, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los órganos y autoridades del poder público.

Asimismo, para evitar el incumplimiento del servidor público responsable de daños ocasionados indebidamente a un particular por su actuación irregular, en razón de su insolvencia real o ficticia, propongo agregar una disposición en la ley en cita para establecer la obligación de todo servidor público de afiliarse a un seguro colectivo [o fianza] cuyas primas se pagasen a prorrata, para que, de ser el caso, la aseguradora se haga cargo del pago de la indemnización respectiva; ello, sin perjuicio de aplicar al servidor público responsable las sanciones administrativas, inclusive la de darlo de baja, previstas en la Ley Responsabilidades de los Servidores Públicos de San Luis Potosí.

EPÍLOGO

El estudio del derecho administrativo tiene como punto de partida al Estado, al que entiendo como un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un gobierno soberano cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante de esa población, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.

Uno de los elementos esenciales del Estado es su gobierno, su aparato gubernamental del que forma parte la administración pública, cuya regulación jurídica estructural, organizacional, funcional y de sus relaciones con los particulares constituye el objeto del derecho administrativo, lo cual da razón de adentrarnos en el derecho administrativo a partir del conocimiento del fenómeno estatal, que en nuestro país asume la forma federal de Estado desde la Constitución de 1824, que incluyó a San Luis Potosí como uno de sus estados.

Abrigo la esperanza de que esta obra sea de utilidad para los estudiosos del derecho administrativo, en especial para quienes, en el estado de San Luis Potosí, tienen a su cargo la elaboración de la normativa jurídica administrativa del mismo y de sus municipios, así como para quienes tienen encomendada la justicia administrativa, y, desde luego para los profesores y alumnos de la carrera de Derecho, en ese que es uno de los estados más importantes de la República.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 16a. ed., México, Porrúa, 2003.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2003.
- ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Peláis Prats, Barcelona, Bosch, Tomo I, 1970.
- ALESSI, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953.
- ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II.
- ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico del derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963, t. I.
- ALTAMIRA GUIJENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astera, 1973.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar *et al.*, “Significado actual de la noción del servicio público”, *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1963.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992.
- AUBRY, Charles y RAU, J., *Cours de droit civil francais d’après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897.
- BALLBÉ, Manuel, “Derecho Administrativo”, *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950, t. I.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Introducción”, *Actas constitucionales mexicanas (1821.1824)*, 2a. ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980, t. VIII.
- BERCAITZ, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980.

- BERTHÉLEMY, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, EDIAR, 1967.
- BISCARETTI Di Rufia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.
- BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola (dir.), *Diccionario de política*, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981, t. I.
- BONNARD, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935.
- BOQUERA OLIVER, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982.
- BREWER CARÍAS, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964.
- BUCHANAN, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973.
- BUEN, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995.
- BUTTENGBACH, André, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Jarcié, 1966.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968.
- CANALS ARENAS, Jorge Ricardo, *El contrato de obra pública*, México, Trillas, 1991.
- CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- CASARÍN LEÓN, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa-UV, 2003.
- CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Tomo I, 2003.
- CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II.
- CASTORENA ZAVALA, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Editorial Cultura, 1926.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997.

- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha*, Edición del IV Centenario, Alfaguara, 2004.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orvaneja, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Vol. I, 1936.
- CISNEROS GUZMÁN, Raúl, “El servicio civil: requisito de la administración pública para el siglo XXI”, *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política*, México, UNAM, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000.
- Colección de Códigos Europeos*, concordados y anotados por D. Alberto Aguilera y Velasco, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, Tomo I, 1875.
- COLOMBO Murúa, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.
- CORAIL, Jean-Louis De, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954.
- CORDIELLI, Chiara, *The privatized state*, Princeton, Princeton University Press, 2021.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972.
- DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, 2a. ed., México, Jus, 1955.
- DAMSKY, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007.
- DEBBASCH, Charles y PINET, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1994.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Madrid, Espasa-Calpe, t. II, 1928.
- DICEY, Albert Venn, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, London and New York, Macmillan and Co. Limited, 1889.
- DIEGO DÍEZ, Luis Alfredo de, *Acto administrativo, silencio administrativo*, silencio, A Coruña, Editorial Colex, 2021.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III.

- DÍEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961.
- DÍEZ, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980.
- DIMOCK, Marshall, "The Meaning of Scope in Public Administration", en Gous, John *et al.*, *The Frontier of Public Administration*, Nueva York, Russell and Russell, 1967.
- DROMI, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988.
- DROMI, José Roberto, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.
- DROMI, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- DU PASQUIER, Claude, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Suisse, Neuchatel Editions Ides et Calendes, 1937.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926.
- DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923.
- ENTRENA Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 1990, vol. I/I.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *El interés público con fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I.
- ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888.
- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- FARIAS MATA, Luis H., "El Consejo de Estado francés", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, núm. 78, 1990.
- FAYT, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.

- FERNÁNDEZ DE VELAZCO, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (Contratos)*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw Hill-UNAM, 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981.
- FERNÁNDEZ TORRES Isabel, *La creación de sociedades públicas a examen*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- FIORINI, Bartolomé, A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX FIERRO, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998.
- FORTES MARTÍN, Antonio, *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2021.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario”, *Revista trimestrale di Diritto Pubblico*, núms. 2-3, 1960.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. II.
- GARCIA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Editorial EISA, 1968, t. II.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, ts. II y III, vol. I.
- GARRIDO DEL TORAL, Andrés, *Derecho administrativo estructural*, México, Fundap, 2002.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro

- de Estudios Constitucionales, 1980, vol. I.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1963, vol. III.
- GENY, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'administration*, París, 1930.
- GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, vol. I.
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *La dignidad de la persona*, Madrid, Editorial Civitas, 1986.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, Tomo I, 2005.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996.
- GORDILLO, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969.
- GORDILLO, Agustín A., *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004.
- GRANONI, Raúl A., *El control de los gastos públicos por los tribunales de cuentas*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1946.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001.
- GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986.
- GUZMÁN VALDIVIA, Isaac, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921.
- HAURIOU, Maurice, *Précis élémentaire de droit public administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943.
- HELLER, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Editorial Labor, 1969.
- HERNÁNDEZ Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992.

- INGROSSO, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956.
- INGROSSO, Gustavo, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- JUSTINIANO, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro D’Ors *et al.*, Pamplona, Editorial Aranzandi, Tomo I, 1968.
- JUSTO Sánchez, Rafael, *La ejecución del contrato de obra pública*, 2a. ed., Madrid, Hauser y Menet, 1991.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979.
- LÁNZ Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, Edición facsimilar, México, UNAM, 1978.
- LAUBADÈRE, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. II.
- LEMUS CARRILLO, Raúl, *Régimen jurídico del fideicomiso público federal*, México, Porrúa, 2012.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Lázaro Ríos, México, Aguilar, 1983.
- LONG, Weil y BRAIBANT, G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962.
- LÓPEZ de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, 3a. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984.
- MALUQUER DE MOTES, Carlos, “Persona Jurídica”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, Editorial Francisco Seix, Barcelona, 1989, Tomo XIX.
- MANNORI, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Laterza, 2001.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II.

- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003.
- MARTÍNEZ LARA, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er y 2o. Cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo. 3er y 4o. Cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 2000.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978.
- MASSIP ACEVEDO, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, Tomo I, 1949.
- MIRANZO DÍAZ, Javier, *La prevención de la corrupción en la contratación pública*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, 2019.
- MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951.
- MONTORO PUERTO, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995.
- MORELL OCAÑA, Luis, “Abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid”, *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1987.
- MORRAL, Joan, “Gestión municipal de mercados”, *Manual de servicios municipales*, Barcelona, Centre d’Estudis Urbanistics Municipals i Territorials, 1989.
- MOSSET ITURRASPE, Jorge y ROSATTI, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992.
- MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995.
- NÁCAR FUSTER, Eloíno y COLUNGA CUETO, Alberto, *Sagrada Biblia*, versión directa de las lenguas originales, Madrid, Editorial Católica, 1972.

- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- OLIVÁN Y BORRUEL, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954.
- ORTEGA Y GASSET, José, “Introducción a la estimativa”, *Obras completas*, Madrid, Espasa Calpe, 1955, t. VI.
- PARADA, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- PAREJO, Alfonso y DROMI, Roberto, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa” en *Alegatos*, México, núm. 43, septiembre-diciembre de 1999.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del poder judicial de la federación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 28, 2009.
- PETIT, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966.
- POSADA, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II.
- RENELLA, María Paula, “Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias”, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005.
- Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio de 1962.
- RÍO GONZÁLEZ, Manuel del, *Compendio de derecho administrativo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981.
- RIVERO, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Berges, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965.
- RUIZ Funes, Mariano, *Delito y libertad*, Madrid, Morata, 1930.

- RUSSOMANO, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- SALEILLES, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994.
- SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, 4a. ed., Buenos Aires, Astrea, Buenos Aires, 2000.
- SANTAMARÍA, Francisco J., *Diccionario de mejicanismos*, 3a. ed., México, Porrúa, 1978.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, Vol. I, 1990.
- SANTAOLLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988.
- SARRÍA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Thémis, 1968.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, "Orden jurídico", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I-O.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Primer Curso*, 18a. ed., México, Porrúa, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Primer Curso*, 21a. ed., México, Porrúa, 2012.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo Curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996.
- SIEYÉS, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.
- SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Tomo II, 1969.
- SMEND, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, trad. de José María Beneyto Pérez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992.

- SOTO KLOSS, Eduardo, “La responsabilidad pública: enfoque político”, *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Editorial Unsta, 1982.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, Santiago de Chile, 1971.
- STEIN, Ekkeheart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989.
- TÁCITO, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Estado”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H.
- TAPIA RAMÍREZ, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004.
- TEISSIER, Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, París, Paul Dupont Editeur, 1906.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005.
- TORRE DÍAZ, Francisco Javier de la, *Ética y deontología jurídica*, Madrid, Dickinson, 2000.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.
- UNAMUNO, Miguel de, *La dignidad humana*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1957.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.
- VILLAR EZCURRA, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950.
- WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1977.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, FCE, 1964.
- WILSON, Thomas Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, II, 1887.
- XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. I.

ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, t. I.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente [1856-1857]*, México, El Colegio de México, 1956.

Derecho administrativo del estado de San Luis Potosí, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 8 de diciembre de 2021. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.