Derecho administrativo del estado de Coahuila

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ
María Guadalupe FERNÁNDEZ RUIZ

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE COAHUILA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1000

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Karla Beatriz Templos Núñez
Jaime García Díaz
Cristopher Raúl Martínez Santana
Cuidado de la edición

Cristopher Raúl Martínez Santana
Formación en computadora

Adriana Alvarez Hernández
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Elaboración de portada

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE COAHUILA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2023

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Sistemas Digitales de Información

Nombres: Fernández Ruiz, Jorge, autor. | Fernández Ruiz, María Guadalupe, 1958- , autor.

Título: Derecho administrativo del Estado de Coahuila / Jorge Fernández Ruiz, María Guadalupe Fernández Ruiz.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1000.

Identificadores: LIBRUNAM 2203794 (libro electrónico) | ISBN 9786073077255 (libro electrónico).

Temas: Derecho administrativo -- Coahuila. | Procedimiento administrativo -- Coahuila.

Clasificación: LCC KGF6843 (libro electrónico) | DDC 342.72140602632—dc23

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: 29 de junio de 2023

DR © 2023. 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

Hecho en México

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-7725-5

CONTENIDO

Prólogo XI
Santiago MUÑOZ MACHADO

Introducción XIX

CAPÍTULO PRIMERO

EL FENÓMENO ESTATAL

I. Denominación del ente estatal 1
II. Elementos del Estado 1
III. Definición de Estado 5
IV. La persona 6
V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado 9
VI. El estado de Coahuila de Zaragoza 12

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

I. Los fines del Estado 21
II. Teoría jurídica de la función pública 21
III. Teoría del órgano 23
IV. Teoría de la división de poderes 25

Capítulo tercero

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. Surgimiento del derecho administrativo 37
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo 38
III. La ciencia del derecho administrativo en México 39
IV. Los valores del derecho administrativo 40
V. Criterios para definir al derecho administrativo 46
VI. La definición del derecho administrativo 47
VII. La ciencia del derecho administrativo 48
VIII. Características del derecho administrativo 49
IX. Autonomía del derecho administrativo 49
X. Sujeción del Estado al derecho 51
XI. Relaciones del derecho administrativo 51
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo 56
XIII. Las fuentes del derecho administrativo 57
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 80
IV. Concepto de administración pública 81
V. Formas de organización administrativa 83
VI. La administración pública del estado de Coahuila 100

Capítulo quinto

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

I. Clasificación de la descentralización 139

II. La descentralización administrativa en el derecho comparado . . 146
III. La descentralización administrativa en el estado de Coahuila . . . 148

CAPÍTULO SEXTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

I. El acto administrativo 151
II. El procedimiento administrativo. 172
III. El proceso administrativo 177

CAPÍTULO SÉPTIMO

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. Convenio, contrato y cuasicontrato 179
II. División de los contratos 180
III. Los contratos de la administración pública 180
IV. Concepto de contrato administrativo 186
V. Principios rectores del contrato administrativo. 187
VI. Elementos del contrato administrativo 191
VII. Clasificación de los contratos administrativos. 197
VIII. Los contratos administrativos en el estado de Coahuila 198

CAPÍTULO OCTAVO

SERVICIOS PÚBLICOS

I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio 215
II. Caracteres esenciales del servicio público. 219
III. Elementos indispensables del servicio público 221
IV. Definición del servicio público 222
V. Formas de gestión del servicio público 223

VI. La división del servicio público 228
VII. Clasificación del servicio público 229
VIII. La huelga en el servicio público 234
IX. La requisa del servicio público 235
X. La concesión del servicio público 235
XI. La tarifa del servicio público 237
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público 238

CAPÍTULO NOVENO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

I. Concepto de patrimonio 239
II. La Ley General de Bienes Nacionales 240
III. La Ley General de Bienes del Estado de Coahuila 245
IV. Teorías acerca del patrimonio 246
V. Los bienes del estado de Coahuila y los de sus municipios 247
VI. El patrimonio cultural 249
VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en el estado de Coahuila 250

CAPÍTULO DÉCIMO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

I. La administración centralizada del municipio de Saltillo 261
II. La administración municipal descentralizada en el estado de Coahuila 269
III. La administración desconcentrada en el estado de Coahuila de Zaragoza 270

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

I. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional 273

II. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional 275
III. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional 275
IV. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional 275
V. Los servicios públicos municipales en la Constitución coahuilense 278
VI. Los servicios públicos en el Código Municipal para el Estado de Coahuila 278
VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de Saltillo 280
VIII. Municipalización de los servicios públicos 280
IX. Los inobjetables servicios públicos municipales del estado de Coahuila 281
X. Actividades municipales arbitrariamente consideradas servicios públicos 284

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El control externo de la administración pública en el estado de Coahuila 291
II. El control interno de la administración pública 300

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA COAHUILENSE

I. La teoría de la separación de poderes. 308
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales 309
III. Evolución del Consejo de Estado francés 311
IV. Surgimiento y evolución de la justicia contenciosa administrativa en México 312
V. El Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Coahuila . . . 317

Capítulo décimo cuarto

EL EMPLEO PÚBLICO

I. La burocracia 319
II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público . . . 325
III. El empleo público en el orden jurídico coahuilense 331
IV. Estabilidad del personal de confianza en el empleo público. 334

Capítulo décimo quinto

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

I. La sujeción del Estado al derecho 337
II. Estado de derecho y responsabilidad. 341
III. La responsabilidad pública 344
IV. La responsabilidad patrimonial del estado de Coahuila de Zaragoza 354

Epílogo 361

Bibliografía 363

Acerca del autor y la autora 373

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

PRÓLOGO

El derecho administrativo es una disciplina académica que empezó a desarrollarse en el siglo XIX. El estudio de la administración pública y sus actuaciones se situaba con anterioridad en el ámbito de lo que en Europa se denominó la ciencia de la policía, de la que son ejemplos la obra de Justy (Juan Enrique Gott Lobs de Justy), miembro de la cameralística alemana, que vivió entre 1717 y 1771, y los escritos del barón de Bielfeld (1726-1770), ambos próximos a Federico el Grande. El tratado de policía de este último fue traducido, junto al de Justy, al español a finales del siglo XVIII. Se trataba de obras meramente descriptivas de la estructura del Estado y de sus funciones principales.

El Estado contemporáneo, es decir, el que emerge con posterioridad a los periodos revolucionarios burgueses de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, heredó la maquinaria del Estado absoluto y dio continuidad a buena parte de sus prestaciones, como lo demostró de modo definitivo Alexis de Tocqueville en su libro *El antiguo régimen y la revolución*. Pero el constitucionalismo impuso características nuevas a sus tareas tradicionales, al someterlas a las exigencias de los principios de legalidad, libertad e igualdad. El derecho administrativo que se forma desde los primeros años del siglo XIX sigue tratando a la organización y la actividad principal de la administración pública, pero añade la preocupación por su sometimiento al derecho y el estudio de las garantías de los ciudadanos frente a las actuaciones del poder público. Estos últimos conceptos, que en la actualidad aplicamos con naturalidad, fueron radicalmente nuevos en los comienzos del siglo XIX.

Los pioneros del derecho administrativo como disciplina científica en los países europeos más significativos están bien identificados desde la primera mitad del siglo XIX: Foucart, Gerando, Macarel, Sérrigny, Trolley, Prudhom y Ducrosse, en Francia; Oliván, Posada Herrera, Burgos, Silvela y Ortiz de Zúñiga, en España; Von Mohl, Von Stein y Von Stahl, en Alemania. Esta relación concluye con los grandes de la época que F. Burdeau llamó "el tiempo de las catedrales": E. Laferrière, M. Hauriou y L. Duguit, en Francia; V. M. Orlando, en Italia; la doctrina alemana del derecho público de Gerber, P. Laband y G. Jellinek, rematada en el ámbito específico del derecho administrativo por O. Mayer, y A. Posada, en España.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

En México, según ilustra el libro que tengo el honor de prologar, el pionero del derecho administrativo fue Teodosio Lares con sus *Lecciones de derecho administrativo*, que fueron publicadas en 1852.

El derecho administrativo fue creado en algunos de estos países gracias a la labor de los tribunales de lo contencioso-administrativo, que fueron estableciendo, con ocasión de la resolución de casos concretos, un cuerpo de técnicas concretas, a partir de las cuales surgieron las categorías generales. El caso más prominente es el de Francia, país en el que el Conseil d'État desarrolló esa precisa función pretoriana de creación de soluciones a partir de la solución de controversias. En países como España, sin embargo, la creación del derecho administrativo ha sido más bien obra del legislador y de la doctrina científica, que ha ido acarreando soluciones a los problemas del Estado y de garantías de los derechos de los ciudadanos en la medida en que el poder administrativo ensanchaba su campo de acción y se fortalecían los derechos individuales.

El derecho administrativo clásico, que termina por concretarse en el periodo de las cuatro o cinco décadas que transitan desde el final del siglo XIX y principios del siglo XX, del que son tributarias todas las exposiciones modernas, se consolidó en un marco constitucional e ideológico caracterizado, en primer lugar, por el legicentrismo, en el sentido de que la ley es el gozne en torno al cual giran todos los poderes del Estado —también los derechos de los ciudadanos están sometidos a ella—; en segundo lugar, por el estatalismo, ya que las normas las dicta el legislador estatal y se aplican dentro de los límites del territorio del Estado, y, en tercer lugar, por la centralización.

Francia y España se ajustan exactamente a este patrón. Eran Estados centralistas cuando el derecho administrativo emerge. En esto también sus administraciones públicas son continuadoras de las del antiguo régimen, aunque la organización administrativa jerarquizada se articuló de manera mucho más ordenada y eficaz, a través de una relación de agentes encargados de ejecutar las órdenes del poder central en cualquier parte del territorio. Cabe señalar que México no se acomodó, sin embargo, a esta regla, porque el derecho administrativo se formó en el marco de un Estado federal.

Los principios antes indicados, que estaban vigentes cuando nació el derecho administrativo europeo, han ido mutando sensiblemente y transformándose, y de forma muy significativa en España, donde la Constitución de 1978 ha establecido un modelo de organización del Estado (denominado "Estado de las autonomías") que presenta características muy próximas a las del Estado federal. Ese cambio de paradigma ha planteado un problema de gran relevancia para la disciplina, como es el de resolver si el derecho administrativo es una disciplina unitaria, que tiene el mismo contenido en todo

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

el territorio del Estado, o ha de considerarse la coexistencia de un derecho administrativo propio de cada uno de los territorios autónomos que lo integran. El *Derecho administrativo del estado de Coahuila*, de Jorge y María Guadalupe Fernández Ruiz, nos ofrece una respuesta del mayor interés a esta cuestión, que aún en la actualidad sigue siendo objeto de importantes disputas doctrinales y jurisprudenciales.

La exposición de los profesores Fernández Ruiz es ejemplar en este punto, porque remarca al tiempo los aspectos comunes del derecho de la Federación mexicana y las peculiaridades normativas del derecho privativo de Coahuila. Aun sin conocer con la profundidad debida las características del derecho público que es común a toda la Federación mexicana, me inclino a pensar que el proceso que ha llevado a la selección de los principios o valores comunes a todo el sistema es el mismo que se ha desarrollado en España y en toda Europa.

Cuando se estaba debatiendo la Constitución Española de 1978, que sigue vigente en su totalidad, la organización descentralizada del Estado se consideró una de las innovaciones inexcusables que necesitaban las formas centralistas de gobierno, más de dos veces centenarias. Al mismo tiempo que se diseñaba un nuevo Estado, fuertemente descentralizado, los padres constituyentes estimaron que era imprescindible que algunos principios del derecho administrativo fueran de aplicación uniforme y tuvieran vigencia en todo el territorio de la nación. La forma de llevar a cabo esta idea fue la constitucionalización de algunas instituciones.

Mostraré algunos ejemplos: el principio de legalidad se concibe, positivamente, como la exigencia de que las actuaciones administrativas estén habilitadas para actuar por normas con rango de ley, y, en sentido negativo, porque la observancia de lo establecido en la ley es un límite de cualquier decisión de los poderes públicos. Esta configuración del principio de legalidad y algunas de sus consecuencias complementarias están directamente recogidas en la Constitución. Entre ellas se encuentra la prohibición de que los poderes públicos actúen arbitrariamente o que cambien de criterio sin una justificación suficientemente motivada (artículo 9.3), o la prescripción de su sometimiento a la ley y al derecho. El principio de igualdad acarrea restricciones a la utilización de las potestades públicas para que en ningún caso puedan producir discriminación (artículo 14). La ocupación de puestos en la administración pública, y en particular el acceso a la función pública profesional, se rige por los principios de mérito y capacidad, que imponen la celebración de pruebas objetivas para el acceso a los cargos funcionariales (artículos 23 y 103.3). La administración debe servir con objetividad a los intereses generales (artículo

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

103) y las lesiones que cause a los particulares el funcionamiento de los servicios públicos deben ser indemnizadas (artículo 106.2); esto implica, en fin, que toda la actuación, de cualquier clase, de las administraciones públicas están sometidas al control de los tribunales (artículos 24, 117.1 y 106.1). La Constitución, en fin, fija una serie de principios de obligatoria observancia para todas las administraciones públicas, tales como los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, audiencia, acceso a los registros y archivos administrativos, procedimiento debido (artículos 103.1 y 106), etcétera.

La Constitución no se ha conformado, en el caso español, con establecer principios de general aplicación a todas las administraciones públicas, sino que, a efectos de la armonización del contenido del derecho administrativo en todo el Estado (digamos "federación" en términos del derecho mexicano), ha atribuido al poder central potestades legislativas suficientes para regular las principales instituciones del derecho administrativo general. Se encuentran consignadas en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que atribuye a la competencia exclusiva del Estado (tradúzcase como "federación" en México) los siguientes aspectos:

> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

La delimitación de las características y el contenido de los poderes que resulta de su sometimiento a los principios antes indicados, así como las habilitaciones constitucionales específicas en favor del Estado para que se ocupe de establecer la regulación de las materias nucleares o troncales del derecho administrativo, aseguran un fondo común de esta disciplina que sobrevive a la fuerte descentralización que impuso la Constitución.

La doctrina, en general, recibió positivamente estas directrices constitucionales de preservación de la unidad esencial del derecho administrativo, porque estuvo siempre convencida de que establecer regímenes distintos en materia de procedimiento administrativo, autorizaciones, concesiones, responsabilidad y control judicial de la administración no acarrearía ninguna ventaja visible y, además, crecería la inseguridad y las cargas de los ciudadanos. Los tribunales, en especial el Tribunal Constitucional, han interpretado

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

en términos positivos los límites de esa armonización constitucional de todo el derecho administrativo para evitar conflictos de competencias y facilitar su aplicación.

Un fenómeno parecido de constitucionalización del derecho administrativo ha sido observado por la doctrina en Francia, aunque en este país la descentralización política ha quedado lejos de las cotas establecidas en España.

A este proceso favorable de mantenimiento unificado del núcleo esencial del derecho administrativo se ha sumado, desde hace ya cuarenta años, pero de modo cada vez más intenso, la Unión Europea. El derecho público que se aplica en la actualidad en cualquier Estado miembro de esta instancia supranacional está establecido, en un alto porcentaje, por normas de origen comunitario europeo.

Los fundamentos de esta creciente conversión del derecho administrativo en un derecho supranacional son muy diversos. Apuntaré algunos esenciales: la Unión Europea ha establecido una Carta de Derechos, aprobada definitivamente en 2010, que reproduce prácticamente todos los que estaban consagrados en los textos constitucionales, fijando un nuevo estándar supranacional y cuyo cumplimiento vigilan las instancias administrativas y judiciales europeas. Tenemos tres estándares de protección de los derechos fundamentales en Europa perfectamente compatibles y con órganos jurisdiccionales encargados de su protección: el nivel constitucional estatal, el comunitario europeo y el establecido en la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950. Entre las muy diversas consecuencias jurídicas que plantea la convivencia de los tres sistemas, la más evidente es que los poderes públicos, sean regionales o estatales, tienen limitadas sus competencias y están obligados a establecer sus políticas de cualquier clase con estricta observancia de los indicados estándares.

La dificultad de establecer políticas diferenciadas en los sectores afectados por las indicadas regulaciones supranacionales se agrava en algunas materias clásicas del derecho administrativo. Por ejemplo, respecto de la organización y funcionamiento de los servicios públicos, para el derecho de la Unión Europea no es indiferente si un servicio público se organiza en régimen de competencia o con monopolio, si asume la gestión directamente la administración titular del mismo o si utiliza alguna forma de cooperación público-privada, en particular la concesión; en este caso, fija requisitos al régimen de esta clásica figura jurídico-administrativa. Todos estos condicionamientos tienen su razón de ser en la consideración de que la forma de organizar los servicios públicos y determinar su régimen puede afectar a la competencia libre en los mercados en que los servicios operan, y es una misión capital de la Unión la eliminación de cualquier obstáculo a la libre circulación de bienes y servicios.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

El derecho de la Unión Europea ha renovado sustancialmente la regulación clásica de las autorizaciones administrativas, de los contratos públicos y de las ayudas públicas, y ha impuesto muy especiales normas de derecho de la competencia, respecto del cual apenas existían precedentes en el derecho administrativo tradicional.

En fin, sirvan estas sucintas referencias para ilustrar mi comentario de que en los decenios finales del siglo XX y primeros del siglo XXI se ha producido una amplia constitucionalización del derecho administrativo, a la que se le ha añadido la internacionalización de algunas de sus principales instituciones. Esta evolución angosta, como bien se comprende, el contenido particular de los derechos administrativos que describen o estudian regímenes intrafederales.

Por esta razón, me ha parecido muy meritorio el *Derecho administrativo del estado de Coahuila* del profesor y la profesora Fernández Ruiz, precisamente porque exploran con una admirable meticulosidad lo que ofrece de especial el derecho de este estado mexicano, y lo explican en el contexto de las regulaciones, los principios y los valores más amplios y, asimismo, de la tradición institucional de la disciplina. De esta manera, por las páginas del libro desfilan todas las instituciones del derecho administrativo clásico y, una por una, las técnicas de que se vale la administración para organizarse, actuar y poner servicios públicos a disposición de los ciudadanos.

En España están empezando a aparecer manuales y tratados de derecho administrativo de cada una de nuestras comunidades autónomas (léase, en clave mexicana, territorios miembros de la "federación"), establecidos con el mismo empeño de explicarlo de forma clara y sistemática, probando así que en las unidades territoriales descentralizadas queda un reducto de políticas públicas propias y resistentes a los vientos de uniformización que hoy se imponen a nuestras administraciones infraestatales. Dicho ámbito propio coincide con el de las políticas públicas que desarrolla cada estado federado en ejercicio de sus competencias. Aunque el contenido material de las regulaciones se establece en sede descentralizada, los principios generales de su régimen jurídico tienden a ajustarse a categorías más universales.

Confieso, como veterano administrativista que ha manejado muchas decenas de manuales y tratados de derecho administrativo de los países más relevantes del mundo, que la lectura de la obra que prologo me ha enriquecido con perspectivas nuevas y me ha ayudado a conocer bien a la administración pública de Coahuila. El libro sistematiza de un modo preciso y claro el régimen de la organización, el funcionamiento y el régimen jurídico de la administración de un estado de la Federación mexicana, al tiempo que deja ver las relaciones con el complejo sistema institucional de la Federación.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Celebro la invitación de los autores a compartir con ellos, desde el prólogo, la difusión de este importante libro, que estoy seguro de que contribuirá eficazmente a la enseñanza de la materia y también a resolver las consultas que provengan de los profesionales del derecho. Con mi enhorabuena más cordial.

Santiago MUÑOZ MACHADO*

* Catedrático de derecho administrativo de la Universidad Complutense de Madrid y director de la Real Academia Española.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

INTRODUCCIÓN

Desde 1824 el Estado mexicano adoptó la forma federal 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; todos, 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 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 del estado de Coahuila, 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 titulado *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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 UNAM 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 2000 y la segunda en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en 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 Carpizo", del propio Instituto, sino la bibliografía en idioma español de derecho administrativo, 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 Delpiazzo 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.

De igual manera, se han publicado los volúmenes de la Colección Internacional de Derecho Administrativo, 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.

Asimismo, 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 a la Ciudad de México.

El primer volumen de esta Colección Mexicana de Derecho Administrativo correspondió al estado de Aguascalientes, cuna del precursor del derecho administrativo mexicano, José Teodosio Lares Macías, quien nació en el mu-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nicipio de Asientos —perteneciente en la actualidad al Estado de Aguascalientes— el 29 de mayo de 1806; hijo de Vicente Lares y de su esposa María de Jesús Valadez, según consta en los archivos de la Parroquia de Nuestra Señora de Belén, en los que el distinguido jurista Moisés Rodríguez Santillán me hizo favor de localizar la fe bautismal respectiva.

Ahora, el presente libro está dividido en quince 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 Coahuila, de sus aspectos relevantes geográficos e históricos, división territorial, población, personalidad jurídica y estructura política.

En el capítulo segundo se analiza 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 se dedica a los aspectos generales del derecho administrativo: su aparición, división, criterios empleados para definirlo, definición, caracteres y autonomía; también se dedica 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 estudio concreto de la administración pública del estado de Coahuila, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

El capítulo quinto versa sobre el principio de organización como descentralización, la que puede ser política, administrativa o económica, cuyo empleo genera la descentralización política, la administrativa y la económica, respectivamente. La presente obra sólo se ocupa del estudio y análisis de la administrativa, en el contexto de la doctrina, del derecho comparado y del derecho del estado de Coahuila.

El acto y el procedimiento administrativos son temas torales del derecho administrativo y se estudian en el capítulo sexto de esta obra; en este apartado nos referimos a la clasificación del acto administrativo en general y al acto administrativo en sentido restringido; también se trata de definir al acto administrativo, explicar sus características, elementos y requisitos, así como

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

las causas de su extinción. De igual manera, se examina a la luz de la teoría el procedimiento administrativo, en particular el del estado de Coahuila, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

Trata el capítulo séptimo 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 coahuilense.

Otro tema fundamental del derecho administrativo es el relativo al servicio público, sobre el cual versa el capítulo octavo de este libro; en este apartado se abordan los criterios empleados en la doctrina para determinar el carácter público de un servicio dado, las características 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 noveno 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 Coahuila y de sus municipios.

En razón de la relevancia de la administración pública municipal, se dedica todo el capítulo décimo a su estudio; se hace especial referencia al municipio de Saltillo, capital del estado de Coahuila, a su administración centralizada, a la desconcentrada y a la paramunicipal.

En el capítulo décimo primero 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 del Código Orgánico Municipal del Estado de Coahuila, para luego examinar los inobjetables servicios públicos que se contemplan en la normativa particular mexiquense: 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 segundo 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 o*mbudsman* local. En cuanto al control interno de la administración pública coahuilense se estudia, tanto el ejercido por medio del recurso administrativo como el practicado por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado y por el Órgano de Control Interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal.

El capítulo décimo tercero se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de Coahuila, 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 del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila, y terminar el capítulo con una reflexión prospectiva acerca de los principales retos y desafíos de la justicia administrativa.

El capítulo décimo cuarto trata el tema del 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 México.

Por último, el capítulo décimo quinto de este libro se ocupa 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 estudio 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 cómo evoluciona la responsabilidad del Estado mexicano, que culmina con la reforma realizada en 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 de la República la obligación de modificar su normativa jurídica particular a fin de proveer a su debido cumplimiento, así como incluir en sus presupuestos una partida para hacer frente a la referida responsabilidad.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 sus 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*. *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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 substrato poblacional con entidad, o sea, 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 él, 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 la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[1]

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 omnicomprensiva 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".[2]

4. *El orden jurídico*

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".[3]

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, así 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, 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, o sea, de un orden jurídico en cuya cúspide figura la Constitución para normar tanto la convivencia social como la organización

---

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

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[4]

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,[5] y otros autores, como Jean Dabin, en el bien público.[6]

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, 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.[7]

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 éste 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 necesariamente por toda la mayoría, sino únicamente por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto,

[4] Schmill Ordóñez, Ulises, "Orden jurídico", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001, t. I, p. 2699.

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

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, o sea, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un suceso universal omnicomprensivo 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:

— 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 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,

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[8]

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; 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 cómo 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 sustines*, 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 impor-

[8] González Uribe, Héctor, *op. cit.*, p. 162.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por tal 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 lo tanto, el vocablo se utiliza tanto para aludir a los seres humanos como a sus asociaciones, a las organizaciones que los agrupan y a las instituciones creadas por ellos.

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 explica el profesor emérito de la UNAM, 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.[9]

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*.[10]

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.[11]

---

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

[10] Maluquer de Motes, Carlos, "Persona jurídica", *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

[11] *Idem.*

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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.[12]

Es frecuente en el derecho comparado catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo con 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, que es atribuible a cual-

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

quier 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 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.[13]

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 nos 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.[14]

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

[13] Santofimio, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

[14] Berthélemy, Henri, *Traité elémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926, p. 33.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.[15]

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 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 desdobla 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 Ta-

[15] Duguit, León, *Traité de droit constitutionel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

mayo y Salmorán: "Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica".[16]

De conformidad con esta teoría, el Estado —como las demás personas jurídicas oficiales— puede realizar no sólo actos sujetos al derecho público, sino también actos regulados por el derecho privado, lo cual no desmiente su personalidad única sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes, sobre esto explica 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.[17]

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".[18]

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.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atribuye personalidad jurídica, y por tanto patrimonio propio, a diez organismos u órganos constitucionales autónomos:

---

[16] Tamayo y Salmorán, Rolando, "Estado", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

[17] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 86.

[18] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 18a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 78.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
— El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
— El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
— La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).
— El Instituto Federal de Telecomunicaciones (FT).
— El Instituto Nacional Electoral (INE).
— La Fiscalía General de la República (FGR).
— La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
— Los órganos reguladores coordinados en materia energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Nacional Reguladora de Energía).

En lo concerniente a la personalidad jurídica, el Código Civil Federal (ordenamiento jurídico del derecho privado), en su artículo 25, reconoce personalidad moral —debiera decir personalidad jurídica— a la nación (o sea, a la Federación), a los estados y los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Para corregir tales errores normativos, sería muy conveniente adicionar a nuestra Constitución el artículo 30 bis, que podría ser del tenor siguiente: "Artículo 30 bis. Tienen personalidad jurídica la Federación, la Ciudad de México, los estados, los municipios, las alcaldías, los organismos y órganos constitucionales autónomos, las universidades públicas a las que la ley confiere autonomía y los organismos descentralizados".

VI. El estado de Coahuila de Zaragoza

A la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país cuenta con treinta y dos entidades federativas, incluida la Ciudad de México; entre las cuales destaca el estado de Coahuila de Zaragoza, que a continuación se analiza.

1. *Geografía y demografía*

Situado al norte del territorio nacional, el estado de Coahuila de Zaragoza colinda al norte con Estados Unidos de América, al este con el estado de Nuevo León, al sur con los estados de San Luis Potosí y Durango, y al oeste con el estado de Chihuahua.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Su territorio tiene una extensión de 151,595 kilómetros cuadrados, con 3,146,771 habitantes en 2020 según el INEGI; la sierra madre oriental integra el sistema montañoso vertebral del estado; en el municipio de Arteaga se encuentra su más alta elevación orográfica, conocida como el Cerro del Morro, con una altitud de 3,710 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

La voz náhuatl "Coahuila" significa, según algunos expertos, lugar con muchos árboles, aun cuando otros la interpretan como "lugar donde se arrastran las serpientes".[19]

El territorio del actual estado de Coahuila fue ocupado en la época precolombina por indígenas huauchichiles, coahuiltecos, tobosos, irritilas y rayados, genéricamente llamados chichimecas.[20]

Durante la Colonia, la primera población fundada por los españoles fue Parras; al respecto, María Elena Santoscoy afirma:

> El primer núcleo de población fue conformado por Parras y el pueblo de San Esteban de la Nueva Tlaxcala, anexo a Saltillo. En una segunda penetración misional se configuró un modelo que habría de repetirse en estas regiones septentrionales. La colonización de regiones habitadas por nómadas fueron la base para que, a partir de 1571, las expediciones misionales se dieran a la tarea de recorrer las vastas latitudes del noreste con la finalidad de decidir la mejor estrategia para establecer diversas poblaciones en la frontera de guerra.[21]

Las primeras tropas de la conquista española estaban bajo el mando de Francisco Cano, cuyas huestes llegaron a esas tierras a finales de 1568, hubo de pasar poco más de un siglo para que se organizaran, pues en 1674 se fundó la Provincia de San Francisco de Coahuila y Nueva Extremadura, designándose a Antonio Balcarcel Rivadeneira y Sotomayor como gobernador.

Durante la Colonia, en el siglo XVIII asumió el trono español la dinastía de los borbones, que se esforzó por modernizar a su imperio, lo que trajo por consecuencia la expedición de la real ordenanza de 1786, la que según José Fuentes García "modificó profundamente la organización política y administrativa de la Nueva España. De hecho, desapareció la antigua división en

[19] Cuéllar Valdés, Pablo Mario, *Historia del estado de Coahuila,* Saltillo, Editorial de María de los Dolores Francisca Quintanilla Rodríguez, 2011, p. 14.

[20] *Ibidem*, p. 16.

[21] Santoscoy, María Elena, "Chapter 12: La cristiandad atraviesa el desierto", *Breve historia de Coahuila,* México, Colegio de México, 2000, p. 33.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

reinos, gobernaciones y provincias, e incluso la figura del virrey quedó muy limitada".[22]

De esta suerte, la Nueva España quedó dividida en doce intendencias. tres gobiernos y dos provincias internas; en las provincias internas de oriente quedó incluida Coahuila.

A principios de 1810 se convocó a la reunión de las Cortes en Cádiz para expedir la primera Constitución española, cuyos debates iniciaron en agosto de 1811, por Coahuila concurrió Miguel Ramos Arizpe, quien presentó ante las Cortes de Cádiz su célebre estudio sobre *El estado natural político y civil de las provincias de Coahuila, del Nuevo Reino de León, del Nuevo Santander y de Tejas*, documento que tuvo gran trascendencia en el federalismo mexicano.

La Constitución federal de 1824 contempló la existencia de diecisiete estados, uno de ellos fue el estado de Nuevo León, Coahuila y Tejas, el que por decreto del 7 de mayo de 1824 se dividió en dos: el estado de Nuevo León y el estado de Coahuila y Tejas; el 11 de marzo de 1827 se expidió la primera Constitución del estado de Coahuila.

En 1836 vino la debacle con la derrota del ejército mexicano al mando del general Antonio López de Santa Anna en la batalla que sostuvo contra las tropas separatistas de Tejas, lo que dio lugar a su independencia y, poco después, a su anexión a los Estados Unidos, lo que provocó la guerra de México contra los Estados Unidos, en la que, como dijera Jesús Reyes Heroles, "la sociedad mexicana se auto derrotó, porque las divisiones internas, la carencia de derroteros, la falta de realismo en la clase dirigente y la rivalidad de quienes mandaban, traicionaron los intereses de México".[23]

La espuria Constitución mexicana de 1836 suprimió a los estados de la República y los convirtió en departamentos, pero el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 restableció el federalismo e incluyó a Coahuila como uno de sus estados.

En 1855, Santiago Vidaurri, gobernador de Nuevo León, por sí y ante sí, anexó Coahuila a Nuevo León para formar el estado de Nuevo León y Coahuila, situación que ratificó la Constitución de 1857, y que corrigió el presidente Benito Juárez el 26 de febrero de 1864, mediante decreto que dispuso la separación que hizo reaparecer al estado de Coahuila, el que expidió su segunda Constitución el 21 de febrero de 1882, ya en pleno porfiriato, iniciado en 1876.

---

[22] Fuentes García, José, *Coahuila. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM-Senado de la República, 2010, p. 6.

[23] Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, t. I, p. 22.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

En los estertores del porfiriato, Francisco I. Madero, oriundo de Parras, Coahuila, fue elegido presidente de México, pero el dictador Porfirio Díaz desconoció el triunfo de Madero y se autoproclamó ganador de la elección, lo que trajo como consecuencia que Madero proclamara el 6 de octubre de 1911 el Plan de San Luis en el que convocaba a los ciudadanos de la República a tomar las armas el 20 de noviembre de aquel año, fecha de inicio de la revolución maderista que, finalmente triunfante, depuso al dictador Porfirio Díaz, que se había mantenido en el poder por más de 30 años, merced a sus seis espurias reelecciones.[24] Una vez derrocado, Porfirio Díaz viajo en el barco español Ipiranga a Francia, donde vivió hasta su fallecimiento.

El 15 de octubre de 1911 se efectuaron las elecciones que eligieron a Francisco I. Madero como presidente y a José María Pino Suárez para ocupar la vicepresidencia. Madero tomó posesión de su cargo el 6 de noviembre del mismo año; en la integración de su gabinete incluyó al general Victoriano Huerta, quien el 18 de febrero de 1913 dio el golpe de Estado para ocupar la presidencia, haciendo prisioneros al presidente y al vicepresidente, quienes fueron asesinados el 22 de febrero de ese año, por órdenes del traidor Victoriano Huerta, lo cual fue el detonante de la rebelión.

Ante esta situación, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, proclamó el Plan de Guadalupe y asumió el cargo de jefe del Ejército Constitucionalista; derrotadas las tropas del gobierno *de facto* del traidor Huerta, Carranza convocó a elecciones para integrar un Congreso Constituyente, el cual inició sus actividades el día primero de diciembre de 1916, habiendo concurrido como diputados por Coahuila el licenciado Manuel Aguirre Berlanga, el profesor Manuel Cepeda Medrano, el periodista Ernesto Meade Fierro, el profesor José Rodríguez González, el médico y general José María Rodríguez y el periodista Jorge Von Versen.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917 han fungido como gobernadores del estado de Coahuila:

Nombre	*Periodo*
Manuel Pérez Treviño	1o. de diciembre de 1925 a 11 de abril de 1928
Bruno Neira González	11 de abril de 1928 a 30 de noviembre de 1929
Nazario Silvestre Ortiz Garza	1o. de diciembre de 1929 a 30 de noviembre de 1933

[24] Fuentes García, José, *Coahuila. Historia de las instituciones jurídicas*, *cit.*

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Nombre	*Periodo*
Jesús Valdés Sánchez	1o. de diciembre de 1933 a 30 de noviembre de 1937
Pedro Rodríguez Triana	1o. de diciembre de 1937 a 15 de noviembre de 1941
Gabriel Cervera Riza	15 de noviembre de 1941 a 30 de noviembre de 1941
Benecio López Padilla	1o. de diciembre de 1941 a 30 de noviembre de 1945
Ignacio Cepeda Dávila	1o. de diciembre de 1945 a 22 de julio de 1947
Ricardo Ainsle Rivera	27 de julio de 1947 a 29 de febrero de 1948
Paz Faz Riza (interino)	1o. de marzo de 1948 a 6 de junio de 1948
Raúl López Sánchez	6 de junio de 1948 a 30 de noviembre de 1951
Román Cepeda Flores	1o. de diciembre de 1951 a 30 de noviembre de 1957
Raúl Madero González	1o. de diciembre de 1957 a 30 de noviembre de 1963
Braulio Fernández Aguirre	1o. de diciembre de 1963 a 30 de noviembre de 1969
Eulalio Gutiérrez Treviño	1o. de diciembre de 1969 a 30 de noviembre de 1975
Oscar Flores Tapia	1o. de diciembre de 1975 a 10 de agosto de 1981
Francisco José Madero González	11 de agosto de 1981 a 30 de noviembre de 1981
José de las Fuentes Rodríguez	1o. de diciembre de 1981 a 30 de noviembre de 1987
Eliseo Mendoza Berrueto	1o. de diciembre de 1987 a 30 de noviembre de 1993
Rogelio Montemayor Seguy	1o. de diciembre de 1993 a 30 de noviembre de 1999
Enrique Martínez y Martínez	1o. de diciembre de 1999 a 30 de noviembre de 2005

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Nombre	*Periodo*
Humberto Moreira Valdez	1o. de diciembre de 2005 a 4 de enero de 2011
Jorge Torres López (interino)	4 de enero de 2011 a 30 de noviembre de 2011
Rubén Moreira Valdez	1o. de diciembre de 2011 a 30 de noviembre de 2017
Miguel Riquelme Solís	1o. de diciembre de 2017 (en el cargo)

3. *División territorial*

El estado de Coahuila de Zaragoza está incluido como una de las entidades federativas en las que está dividido el territorio de la República mexicana, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. *Municipios del estado de Coahuila*

Como establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados de la República es el municipio libre; en concordancia con este precepto, el artículo 4o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila señala:

> En el Estado la forma de Gobierno será, republicana, laica, representativa, popular y democrático; considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento de los derechos humanos y en los aspectos económico, social y cultural del pueblo; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con apoyo en tales preceptos, el artículo 7o. del Código Municipal para el estado de Coahuila de Zaragoza divide dicha entidad federativa en treinta y ocho municipios, cuyos nombres, y los de sus cabeceras, son los siguientes:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Municipio	*Cabecera*
01 Abasolo	Abasolo
02 Acuña	Ciudad Acuña
03 Allende	Allende
04 Arteaga	Arteaga
05 Candela	Candela
06 Castaños	Castaños
07 Cuatro Ciénegas	Cuatro Ciénegas de Carranza
08 Escobedo	Escobedo
09 Francisco I. Madero	Francisco I. Madero (Chávez)
10 Frontera	Frontera
11 General Cepeda	General Cepeda
12 Guerrero	Guerrero
13 Hidalgo	Hidalgo
14 Jiménez	Jiménez
15 Juárez	Juárez
16 Lamadrid	Lamadrid
17 Matamoros	Matamoros
18 Monclova	Monclova
19 Morelos	Morelos
20 Múzquiz	Ciudad Melchor Múzquiz
21 Nadadores	Nadadores
22 Nava	Nava
23 Ocampo	Ocampo
24 Parras	Parras de la Fuente
25 Piedras Negras	Piedras Negras
26 Progreso	Progreso
27 Ramos Arizpe	Ramos Arizpe
28 Sabinas	Sabinas
29 Sacramento	Sacramento
30 Saltillo	Saltillo

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Municipio	*Cabecera*
31 San Buenaventura	San Buenaventura
32 San Juan de Sabinas	Nueva Rosita
33 San Pedro	San Pedro
34 Sierra Mojada	Sierra Mojada
35 Torreón	Torreón
36 Viesca	Viesca
37 Villa Unión	Villa Unión
38 Zaragoza	Zaragoza

5. *Personalidad jurídica*

En su artículo 25, el Código Civil Federal reconoce como personas morales, también llamadas jurídicas, a los estados de la República y a sus municipios, al establecer: "Artículo 25. Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios…".

Por su parte, el Código Civil para el Estado de Coahuila, en su artículo 239, reconoce al estado de Coahuila y a sus municipios como una persona moral.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de Coahuila y sus municipios son personas jurídicas y, por lo tanto, tienen personalidad jurídica propia.

6. *Estructura política*

En los términos de su Constitución política particular, el estado de Coahuila 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, la propia legislación coahuilense previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, el Instituto Electoral de Coahuila, el Instituto Electoral del Estado de México, el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, la Fiscalía General

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

del Estado de Coahuila de Zaragoza, y la Comisión Coahuilense de Conciliación y Arbitraje Médico.

A. *El Poder Legislativo*

De conformidad con el artículo 382 de la Constitución del Estado de Coahuila, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

La legislatura del estado, y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 3o., se compone de 16 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y 9 por el de representación proporcional; unos y otros duran en el cargo tres años.

B. *El Poder Ejecutivo*

La Constitución particular del estado de Coahuila, en su artículo 75, ordena que el Poder Ejecutivo se deposite en un ciudadano que se denomina gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, quien dura en el cargo seis años, según dispone el artículo 77 de dicho ordenamiento.

C. *El Poder Judicial*

Conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución coahuilense, se deposita el ejercicio del Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los tribunales distritales, en los tribunales laborales, y en los juzgados de primera instancia.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo segundo

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

Definido el Estado en el capítulo anterior, ahora se examinarán 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 a la 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 sustantivas; al respecto, estos últimos se caracterizan por no convertirse en

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 aun 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".[25]

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.[26]

Así pues, se habla de función pública para referirse 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 soberanía, esto es, la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.[27]

---

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

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

[27] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[28]

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 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.

[28] Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, *cit.*, p. 249.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> Todo esto, debidamente organizado, constituye una unidad jurídica, o sea una institución.[29]

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.[30]

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.[31]

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 titu-

---

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

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

laridad. Lo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, habida cuenta de 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 ejecutivas 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.[32]

[32] Aristóteles, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Bibliotheca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1963, p. 124.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 aferrase al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas".[33]

Empero, el autor de la teoría moderna de la separación de poderes fue principalmente Charles de Secondat, barón de la Brède 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".[34]

Para impedir que se produzca 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.

Inspirada en la teoría de la separación de poderes, así como en el artículo 34 de la Constitución federal, la Constitución Política del Estado de Coahuila dispone en su artículo 28 que "El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

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

---

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

[34] Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, pp. 202 y 203.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[35]

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 el estado de Coahuila, 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 que le confiere la fracción IV del artículo 77 de la Constitución local, así como en los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal.

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 dere-

[35] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 37.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

cho, 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".[36]

En el estado de Coahuila también se hace la distinción formal y materialmente hablando de la función jurisdiccional; la primera viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 135 de la Constitución local; además, 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 Coahuila asume el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional en los procedimientos por faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, imputadas a ciertos servidores públicos que gocen de fuero, conforme a lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 67 de la Constitución política local. A su vez, el gobernador como titular del Poder Ejecutivo concede indultos a los reos sentenciados por los tribunales del Estado, en los términos del artículo 82, fracción XXIV del texto supremo estatal.

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 lo anterior 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.[37]

Por lo difícil de acotar y de precisar la función administrativa, algunos autores han optado definirla por exclusión de las funciones legislativa y jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de

[36] Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, *cit.*, p. 497.
[37] *Ibidem*, p. 498.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

estas últimas;[38] 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, distrito federal, 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.

De esta manera, 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: "Defínase 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".[39]

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 de las fracciones XVIII y XIX del artículo 67 de la Constitución coahuilense, concediera licencia al gobernador.

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 gobier-

[38] 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.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

no "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".[40]

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.[41]

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 el estado de Coahuila, las secretarías del ramo, los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, cuentan en un primer nivel de vigilancia con sus respectivos órganos de con-

---

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

[41] Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

trol interno en 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 Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila, a la que se atribuye inspeccionar el gasto público de la administración pública estatal.

En un tercer nivel, existe en la entidad coahuilense un órgano técnico que desde el exterior del Poder Ejecutivo revisa su actuación; se trata de la Auditoría Superior del Estado prevista en el artículo 74 de la Constitución coahuilense; conviene tener presente que los órganos constitucionales autónomos: Instituto Electoral del Estado de Coahuila y Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila 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,[42] 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".[43]

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.[44]

---

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

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

[44] Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I, p. 143.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Con igual criterio, Paolo Biscaretti di Ruffia niega que el cuerpo electoral integra un órgano estatal, ya que a pesar de considerar a la función electoral como pública no la acepta como función estatal, habida cuenta de que los electores no actúan en nombre del Estado, sino en nombre propio.[45]

Por mi parte, diré que la función pública es propia de las personas de derecho público: el Estado —Federación, entidades federativas, 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 el estado de Coahuila el Congreso del Estado ejerce materialmente la función electoral a efecto de constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al gobernador en su falta absoluta, ya sea con el carácter de 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 Instituto Electoral del Estado de Coahuila desarrolla función pública estatal.

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",[46] es decir, se concreta a través de actos administrativos.

Por lo 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

[45] Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 320.

[46] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, *cit.*, p. 237.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.[47]

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.

De acuerdo con las anteriores ideas y principios, se expidió la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado "Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza", publicada en el *Periódico Oficial* del 13 de marzo de 1981.

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 ejercita directamente.[48]

6. *Servicios públicos*

Los servicios públicos propiamente dichos, vienen a ser actividades atribuidas a la administración pública por estar destinados a la satisfacción de

---

[47] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, *cit.*, p. 718.

[48] 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

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 socioeconómicas 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 órdenes, 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, habida cuenta de que el mismo 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Con el tiempo, el derecho administrativo se habría de consolidar al grado de que se le considera el derecho común de la administración pública. "Sin embargo —afirma Georges Vedel—, 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".[49]

II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo

La ciencia del derecho administrativo también es de aparición relativa reciente; 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, las características 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.[50]

Mas sería injusto olvidar que fue el jurista italiano Gian Doménico Romagnosi, quien escribió el primer libro de derecho administrativo bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le instituzione*, publicado en Milán en 1814, cuatro años antes que el libro de Macarel;[51] 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.[52]

---

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

[50] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

[51] Mannori, Luca, *Storia del diritto ammnistrativo*, Roma, Laterza, 2001, p. 5.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

III. La ciencia del derecho administrativo en México

Teodosio Lares,[53] el destacado jurista aguascalentense, publicó en 1852 sus *Lecciones de derecho administrativo* —previamente impartidas en el Ateneo Mexicano—, 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".[54]

Lares publica su obra —primera en México acerca de esta nueva disciplina jurídica— apenas 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 de 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 de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de sus principios, fines y avances doctrinales.

[53] 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.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 sentirlas, y mejor, estimarlas o desestimarlas… los valores para sujetos dotados de facultad de estimativa".[55]

[55] Ortega y Gasset, José, "Introducción a la estimativa", *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1955, t. VI, p. 330.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

En cambio, desde la perspectiva objetiva, las cosas son o no son valiosas por sí mismas, independientemente de que se les reconozca o se les 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".[56]

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 a la justicia como la más excelsa de las virtudes, 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 aquella en la que se 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 qué 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 primordialmente 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.

[56] Torre Díaz, Francisco Javier de la, *Ética y deontología jurídica*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 196.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 con seis criterios diferentes: *a)* lo mismo, *b)* según sus méritos, *c)* según sus obras, *d)* según sus necesidades, *e)* según su rango y *f)* según lo atribuido por la ley.

No pretendo elucidar lo que por milenios el pensamiento humano se ha esforzado en vano por hacer, 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".[57]

2. *La libertad*

Uno de los valores más preciados del ser humano es la libertad, entendida como su capacitad de actuar conforme a su arbitrio y, en consecuencia, autodeterminarse consciente y voluntariamente para actuar de una forma o de 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 célebre *El contrato social* con el planteamiento de la paradoja de la libertad: "El hombre ha nacido libre y en todas partes está encadenado".[58] 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.

---

[57] Cervantes Saavedra, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha*, Madrid, Alfaguara, 2004, p. 869.

[58] Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965, p. 50.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 Funes:

> 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.[59]

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 al 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 la seguridad pública, problema potenciado cotidianamente por el avance incontenible de la pobreza, porque con ella cabalga a lo largo y ancho del país y 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

[59] Ruiz Funes, Mariano, *Delito y libertad*, Madrid, Morata, 1930, p. 21.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

por la cual una de las tareas más importantes de los órganos depositarios de las funciones del poder público es 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.[60]

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> se mueven sobre ella". Y creó Dios al hombre a imagen suya, a imagen de Dios lo creó y los 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".[61]

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.[62]

Por lo tanto, exige la dignidad personal garantizar la libertad de pensamiento y la autonomía de la decisión respecto del propio destino, habida cuenta de 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 superioridad de un hombre sobre otro, sino de todos los hombres sobre los seres que carecen de razón".[63]

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.

---

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

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[64]

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.[65]

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".[66]

---

[64] Torre Díaz, Francisco Javier de la, *op. cit.*, p. 297.

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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".[67]

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

[67] Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, *cit.*, p. 39.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 funcionamiento 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.[68]

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, sistema-

[68] Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, *cit.*, pp. 13 y 14.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tización 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.[69]

VIII. Características del derecho administrativo

Se distingue el derecho administrativo de las otras disciplinas jurídicas, por un conjunto de características que 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 impide reconocer que algunos sectores en la actividad administrativa se regulen por normas del derecho privado); se comprueba también con su *telos*, o sea, 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,

[69] Ballbé, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950, t. I, p. 65.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 de 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.[70]

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:

> 1o. 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.
>
> 2o. Los principios generales aludidos serán a su vez, en primer grado, los del ordenamiento jurídico-administrativo.
>
> 3o. 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.[71]

Conviene tener presente que la autonomía del derecho administrativo respecto del derecho ordinario surgió en Francia a partir del *arrêt* Blanco 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.[72]

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 de-

[70] García de Enterría, Eduardo, "Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núms. 2-3, 1960, pp. 331 y 332.

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

[72] Long, M. *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962, p. 6.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

recho 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*), o sea, 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.

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 de que establece las

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 guarda 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 administrativa 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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;[73] 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.

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

[73] Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas".[74]

Habida cuenta de que el derecho administrativo se ocupa de la organización administrativa de los órganos legislativos, o sea, 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, 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, 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.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

H. *Relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo*

Esta relación 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.[75]

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

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.[76]

---

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

También se relaciona el derecho administrativo con lo poesía, como lo comprueba el siguiente soneto de la maestra Griselda Álvarez Ponce de León:

> Es con la Ley Orgánica que expide
> para todos los casos el Congreso,
> que va centralizándose para eso
> nuestra Administración. Es donde pide
> ser Federal y Pública. No olvide
> que las Secretarías son expreso
> para sentar el orden ex profeso
> con bases generales. No divide.
> La relación entre las Entidades
> será determinada justamente
> tan sólo por las leyes que no evades,
> y que el Ejecutivo abiertamente
> mantiene al observar lo que no invades
> entre paraestatales solamente.[77]

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 disci-

[77] Álvarez Ponce de León, Griselda, *Glosa de la Constitución en Sonetos*, México, Senado de la República, LXIII Legislatura-Secretaría de Cultura-INHERM, 2017, p. 99.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

plinas 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 de turismo y el derecho urbanístico.[78]

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.[79]

Como se ve, la locución "fuente 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.[80]

La doctrina distingue varios tipos de fuentes del derecho, entre otras: las fuentes 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.

[78] 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, 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.

[79] Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II, p. 2679.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, 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, el Código Municipal del Estado de Coahuila, promulgado por el gobernador del Estado de Coahuila el 22 de noviembre de 1990, es una fuente histórica del Código Municipal en vigor en dicho estado, toda vez que muchos de sus preceptos fueron retomados para la elaboración del derecho 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".[81]

[81] García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, *cit.*, p. 52.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

Ricardo 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.[82]

Como producto de la actividad formal y materialmente legislativa desarrollada por el Constituyente coahuilense, la norma suprema local contiene en sus artículos 49; 82, fracciones V, XVIII y XXV; 84, fracción IV; 85 y 86, 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 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,

[82] Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001, pp. 30-39.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[83]

Dichas acepciones evidencian que no sólo existe la ley jurídica, habida cuenta de 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 coahuilense está contenido en la Constitución coahuilense y en un centenar de leyes y en algunos códigos que versan sobre temas administrativos, producto de la actividad formal y materialmente legislativa realizada por el Congreso del Estado de Coahuila, así como en numerosos reglamentos emitidos por el gobernador de dicha entidad federativa en ejercicio de la facultad reglamentaria que le asigna la Constitución del estado, ordenamientos entre los que destacan:

— Ley Apícola para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Adopciones y Acogimiento Familiar para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Archivos Públicos para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Cámaras de Agricultores y Ganaderos del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Cámaras de la Propiedad Urbana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Cardioprotección del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Condecoraciones y Reconocimientos al Valor y Honor de los Integrantes de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios.
— Ley de Condecoraciones y Reconocimientos del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Coahuila.
— Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Desarrollo Económico del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Entrega-Recepción del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Expropiación, Ocupación Temporal, Limitación de Dominio y Servidumbre Administrativa por Causas de Utilidad Pública para el Estado de Coahuila.
— Ley de Extinción de Dominio del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Filmaciones del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Fomento a la Lectura y el Libro para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Fomento al Ahorro de los Servidores Públicos del Estado de Coahuila.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley de Fomento al Uso Racional de la Energía para el Estado de Coahuila.
— Ley de Fomento Cooperativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Ganadería para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2014.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2015.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2016.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2017.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2018.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2019.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2021.
— Ley de Ingresos para el Estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2022.
— Ley de Instituciones y Asociaciones de Beneficencia Privada para el Estado de Coahuila.
— Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.
— Ley de la Administración Fiscal General del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de la Comisión Coahuilense de Conciliación y Arbitraje Médico para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de la Dirección de Pensiones de Frontera.
— Ley de la Dirección de Pensiones de Monclova.
— Ley de la Dirección de Pensiones de Piedras Negras.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley de la Promotora para el Desarrollo Rural de Coahuila.
— Ley de la Unidad de Cuenta del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Medios Alternos de Solución de Controversias para el Estado de Coahuila.
— Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado.
— Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios.
— Ley de Nomenclatura de los Bienes del Estado de Coahuila de Zaragoza y de sus Municipios.
— Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Paternidad Responsable del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones Complementarias para Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones del Municipio de Acuña, Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones del Municipio de Múzquiz, Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones del Municipio de Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones del Municipio de Zaragoza, Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.
— Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Población y Desarrollo Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Prevención del Suicidio para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Procuración de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Profesiones para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Protección a la Maternidad en el Estado de Coahuila.
— Ley de Protección a Testigos y Terceros Involucrados en el Proceso Penal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Protección y Trato Digno a los Animales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Responsabilidad Ambiental del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila.
— Ley de Salud Mental y Bienestar de las Personas con Trastornos Mentales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Sociedades Mutualistas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Turismo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Urgencias Médicas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Vida Silvestre para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Vigilancia y Revisión de Medidas Cautelares para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley de Vivienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Colegio Coahuilense de Investigaciones Históricas.
— Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores.
— Ley del Instituto de Becas y Apoyos Financieros para la Educación del Estado de Coahuila.
— Ley del Instituto Estatal de Defensoría Pública de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Instituto Registral y Catastral del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Notariado del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal Denominado "Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila".
— Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Registro Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Seguro de los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.
— Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.
— Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Estatal de Educación.
— Ley Estatal de Salud.
— Ley Forestal del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley General de Bienes del Estado de Coahuila.
— Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Coahuila.
— Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.
— Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal Denominado "Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo".
— Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para Combatir el Ruido en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Desarrollo Integral de la Juventud del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Desarrollo Social del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Fomento a la Gastronomía en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Fomento y Desarrollo de la Fruticultura en el Estado de Coahuila.
— Ley para el Impulso Emprendedor del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para el Impulso y Desarrollo de la Actividad Vitivinícola del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para Jefas de Familia del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Adaptación y Mitigación a los efectos del Cambio Climático en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Abandonados o Decomisados para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza 2020.
— Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza 2021.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza 2022.
— Ley para la Emisión y Seguimiento de las Medidas de Protección para Mujeres en Situación de Violencia del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Familia de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Implementación de los Sistemas de Pensiones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Inclusión y Garantía de los Derechos de las Personas con la Condición del Espectro Autista del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Integración y Funcionamiento de las Juntas Municipales de Mejoramiento Moral Cívico y Material del Estado de Coahuila.
— Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Prevención y Combate a la Pobreza Extrema en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos para el Estado de Coahuila.
— Ley para la Prevención, Atención y Combate del Sobrepeso y la Obesidad para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Prevención, Atención y Control del Acoso Escolar para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Prevención, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas y Ofendidos de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Protección de los No Fumadores en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Protección y Promoción de los Derechos del Contribuyente del Estado de Coahuila de Zaragoza.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley para la Regulación de Albergues Públicos y Privados Dedicados al Cuidado y Atención de Personas Adultas Mayores en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Regulación de la Venta y Consumo de Alcohol en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios.
— Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para Prevenir y Sancionar las Prácticas de Corrupción en los Procedimientos de Contratación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios.
— Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley para Regular la Apertura, Instalación y Funcionamiento de las Casas de Empeño en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Protectora de la Dignidad del Enfermo Terminal para el Estado de Coahuila.
— Ley que crea el Consejo para la Planeación Estratégica de Largo Plazo de la Región Centro del Estado de Coahuila.
— Ley que crea el Consejo para la Planeación Estratégica de Largo Plazo de la Región Laguna del Estado de Coahuila.
— Ley que crea el Consejo para la Planeación Estratégica de Largo Plazo de la Región Sureste del Estado de Coahuila.
— Ley que crea el Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón (Implan).
— Ley que crea el Instituto Municipal del Deporte de Torreón.
— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, Denominado "Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Matamoros, Coahuila".
— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, Denominado "Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Castaños, Coahuila".
— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Municipal, Denominado "Sistema Integral de Mantenimiento Vial del Municipio de Torreón".
— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Denominado "Instituto Municipal de Planeación de Piedras Negras (Implan Piedras Negras)".

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Denominado "Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila".
— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Denominado "Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza".
— Ley que crea el Organismo Público Descentralizado Denominado "Impulsora Minera del Estado de Coahuila de Zaragoza".
— Ley que crea el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Ramos Arizpe, Coahuila.
— Ley que crea la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila.
— Ley que crea un Patronato para la Administración de la Unidad Deportiva "Torreón" y el Gimnasio Municipal "Torreón".
— Ley que crea un Patronato para la Administración de la Unidad Deportiva de San Pedro.
— Ley que Establece el Arancel para el Cobro de Honorarios de los Abogados en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley que Establece el Derecho de Vía de las Carreteras y Caminos Locales del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley que Establece las Bases Mínimas para la Elaboración de las Leyes de Ingresos Municipales y las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley que Establece las Bases para la Transferencia de las Funciones de Seguridad Pública y Tránsito de los Municipios al Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley que Establece las Bases y los Lineamientos Generales para la Recepción de las Aportaciones Federales y la Creación, Distribución, Aplicación y Seguimiento de esos Recursos de los Fondos Estatales para el Desarrollo Social en Coahuila.
— Ley que Establece los Derechos por el Uso o Aprovechamiento de la Carretera la Carbonera Ojo Caliente.
— Ley que Reglamenta la División de las Comunidades Rurales en el Estado de Coahuila.
— Ley Reglamentaria del Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ley Reglamentaria para el Ejercicio de la Abogacía.
— Ley Reglamentaria para los Juzgados del Registro Civil y Campos Mortuorios del Estado.
— Ley sobre Disolución de Latifundios y Protección a la Industria Ganadera.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ley sobre el Escudo de Coahuila y el Himno Coahuilense.
— Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Estado de Coahuila.
— Ley sobre Gobierno Electrónico y Fomento al Uso de Tecnologías Digitales de Información para el Estado de Coahuila.
— Ley sobre Plusvalía Derivada de Obras Realizadas en Cooperación con el Gobierno Federal.

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 heterónomo 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 co-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nocido 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 de reglamento emitido en contra de ley —y por tanto ilegal—, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, bien por emitirse con infracción de la ley que pretende reglamentar, ya sea 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".[84]

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 heterónomo y autónomo.

Para el caso del estado de Coahuila, la Constitución local confiere el ejercicio de la facultad reglamentaria al gobernador del estado, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 82, la cual es intransferible e indelegable, por lo que 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 y decretos que emita 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

Se trata de aquellas disposiciones de carácter general, tales como acuerdos, circulares, manuales, reglas, instructivos, directrices, criterios de aplica-

[84] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ción 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".[85]

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 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 el estado de Coahuila, 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 diccio*, es decir, en dictar el derecho en caso de controver-

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

sia; 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".[86]

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*)".[87]

En México, la relevancia de la actividad jurisdiccional como fuente del derecho administrativo es muy modesta, por cuanto sólo puede influir 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.[88]

Respecto de la jurisprudencia, el título décimo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila dispone:

> Artículo 268. La jurisprudencia por reiteración que emane del Pleno y de las Salas del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, o del Consejo de la Judicatura, deberá estar debidamente glosada en tesis y aprobadas para su debida publicación.
>
> …
>
> Artículo 274. La jurisprudencia que pronuncie el Pleno del Tribunal Superior de Justicia tendrá observancia obligatoria para las Salas, los Tribunales Distritales y los juzgados de primera instancia del Poder Judicial, así como para todas las autoridades del estado. La jurisprudencia que pronuncien las Salas del Tribunal Superior de Justicia tendrá observancia obligatoria para los Tribunales Distritales y los juzgados del Poder Judicial, así como para todas las autoridades del estado. La jurisprudencia que pronuncie el Tribunal de Conciliación y Arbitraje tendrá observancia obligatoria para las Salas Distritales y las Salas Especiales, según el caso, y para todas las autoridades del Estado. La jurisprudencia que en materia disciplinaria pronuncien el Pleno o las Salas sólo tendrán efectos obligatorios para ellos.

[86] Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *cit.*, p. 1215.

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

[88] Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, *cit.,* p. 59.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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 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 coahuilense 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 como: *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, y *iv)* los contenidos en el derecho

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 que a continuación se mencionan.

a. Principio 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.

b. Principio de legalidad

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite";[89] en tanto que los particulares, por sujetarse a la legalidad en sentido negativo, pueden hacer lo que el orden jurídico vigente no les prohíba.

c. Principio de 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.

d. Principio de 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

[89] Tesis 47, *Apéndice de jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1965*, sexta parte, p. 108.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

e. Principio de prevalencia del interés público sobre el interés privado

En materia administrativa, esto 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 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 legales".[90]

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

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, muchas entidades federativas carecen de codificaciones administrativas; el estado de Coahuila tiene Código Fiscal.

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 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 pertinent*: "Es derecho público el que respecta al estado de la república, privado el que respecta a la utilidad de los particulares".[91]

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: "Defínase 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".[92]

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 autocráti-

[91] Justiniano, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro D'Ors *et al.*, Pamplona, Aranzadi, 1968, t. I, p. 45.

[92] Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, *cit.*, p. 117.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

co—, 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.[93]

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo cuarto

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Muestra la administración pública dos aspectos: uno dinámico y otro estático. El 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.

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 el estado de Coahuila, la administración pública se divide en centralizada, desconcentrada y descentralizada. La centralizada se integra con dieciséis secretarías.

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".[94]

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:

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

"Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad".[95]

Se puede considerar a la administración como un arte, por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; asimismo, se le entiende como una técnica, habida cuenta de que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos; desde luego, 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, que está 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), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y muchos más.

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 que "Debe existir

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[96]

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.[97]

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*, siguiendo 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.[98]

En España, Vicente Santamaría de Paredes explicaba en 1885 lo siguiente: "La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente ha-

[96] Woodrow Wilson, Thomas, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, 1887, p. 196.

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

[98] Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, ed. facsimilar, México, UNAM, 1978, p. 16.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

blando el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo*".[99]

También Thomas Woodrow Wilson encuadró a 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".[100]

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; 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.[101]

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 generales, parlamentos autonómicos) o garantizarlo (jueces y tribunales). Con lo que resta del Estado se construye el concepto de administración pública".[102]

Muchos de los autores que han intentado definir 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".[103]

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 lo siguiente: "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".[104]

---

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

[100] Woodrow Wilson, Thomas, "The Study of Administration", *op. cit.*, p. 198.

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

[102] Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I, p. 13.

[103] Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 198.

[104] 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 coahuilense 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 de los órganos constitucionales autónomos del estado, como lo demuestran la existencia de la Oficialía Mayor del Congreso, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el título sexto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, y del Consejo de la Judicatura, con sus facultades conferidas en el capítulo primero del título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

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, en el económico y en el social.

1. *La centralización administrativa*

Dentro del 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. En efecto, la centralización predica reunir en su centro la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

A. *Concepto de centralización administrativa*

Como una 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. Así, 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 de que en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, las 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 redunda 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".[105]

[105] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, *cit.*, p. 535.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

En nuestro país, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la centralizada se integra por las siguientes dependencias:[106]

— Oficina de la Presidencia de la República.
— Secretaría de Gobernación.
— Secretaría de Relaciones Exteriores.
— Secretaría de la Defensa Nacional.
— Secretaría de Marina.
— Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
— Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
— Secretaría de Bienestar.
— Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
— Secretaría de Energía.
— Secretaría de Economía.
— Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
— Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.
— Secretaría de la Función Pública.
— Secretaría de Educación Pública.
— Secretaría de Salud.
— Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
— Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
— Secretaría de Cultura.
— Secretaría de Turismo.
— Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
— Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.[107]

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

[106] Artículos 1o., 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por décadas, la Procuraduría General de la República formó parte del sector centralizado; posteriormente, se le excluyó de manera formal de la administración pública, pero siguió siendo dependencia del Ejecutivo Federal; en virtud de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, se transformó en un órgano constitucional autónomo: Fiscalía General de la República.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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 Ejecutivo Federal; a los jefes de los departamentos administrativos, y 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 respectivos puestos. 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.

Con respecto al estado de Coahuila, debemos señalar que la fracción IV del artículo 82 de la Constitución local confiere al gobernador del estado la siguiente facultad:

> IV. Nombrar, suspender y remover libremente a los secretarios del ramo, a los subsecretarios, a los directores de los diferentes ramos, a los Oficiales del Registro Civil y a todos los demás servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento, suspensión o remoción no estén determinados de otro modo en esta Constitución y las Leyes.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 determinada de otro modo en la propia Constitución o en las leyes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 89, fracción II, de la Constitución federal y 82, fracción IV, de la Constitución local, cuyo texto se acaba de transcribir.

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, y 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".[108]

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

[108] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 82.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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 que se pueden imponer en el 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 la 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

Así, 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 pretendieran conocer de un mismo asunto para resolverlo, bien porque ninguna quisiera 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 9o., fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, 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".[109]

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, cuestión que es diferente a la descentralización

[109] Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 2003, t. I, p. 295.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

administrativa, donde 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 órgano 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.[110]

En nuestro país, la desconcentración administrativa puede ser por territorio y por materia, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 17 y 17 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.[111]

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en su Tesis P./J. 49/2007 lo siguiente:

> ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁN FACULTADOS PARA CREARLOS.
>
> 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,

[110] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, *cit.*, p. 422.

[111] Véase "La relación de órganos desconcentrados federales", disponible en: *http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/PE/administracion/pe_administracion.php* (fecha de consulta: 26 de enero de 2015).

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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.[112]

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.[113]

Considerada como tendencia o principio de organización, la descentralización puede darse en diferentes ámbitos, como pueden ser el político, el ad-

[112] 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.

[113] Roversi-Mónaco, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ministrativo 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 descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,[114] admite dos formas, que son 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. *La 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.[115]

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 Espa-

[114] Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative*, Bruselas, Jarcié, 1966, p. 103.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ña; 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 la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.[116]

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.[117]

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.[118]

---

[116] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 219.

[117] Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 104.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

A mi parecer, las opiniones de Buttgenbach, 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 inadmisible 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 organización administrativa las formas de la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas; por tal motivo, este último autor le niega el carácter de organismo descentralizado por región.[119]

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 virtud de la cual 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.[120]

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

[119] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, *cit.*, p. 665.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 Segunda 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 determinadas 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 penúltimo párrafo lo siguiente:

> 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 particular del estado de Coahuila no contiene un precepto equivalente al establecido en el párrafo antes transcrito; sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho estado faculta al titular del Poder Ejecutivo para otorgar concesiones.

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; por tal razón, 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 de 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

la remuneración que determine el régimen jurídico en el que se precisa la regulación, el control y la vigilancia del servicio.[121]

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.

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.[122]

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 muchos países, en México el derecho privado aporta sus prototipos societarios para conformar en ellos una parte importante de la llamada "empresa pública". 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 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; esto es, que su nacimiento y sus funciones se regirán por sus respectivos estatutos, así como por la legislación administrativa correspondiente, tal y como lo disponen la Ley Orgánica de la

[121] Hauriou, Maurice, *Précis elémentaire de droit public administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943, p. 427.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, para el caso del estado coahuilense, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, que al respecto dispone:

> Artículo 35. La administración pública paraestatal se conforma por las siguientes entidades:
> I. Los organismos públicos descentralizados;
> II. Los organismos públicos de participación ciudadana;
> III. Las empresas de participación estatal, y
> IV. Los fideicomisos públicos.

5. *El fideicomiso público*

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

El 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 equipararlo 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.[123]

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

[123] Para un tratamiento amplio del tema, *cfr.* Lemus Carrillo, Raúl, *Régimen jurídico del fideicomiso público federal*, México, Porrúa, 2012.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

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, y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales.[124]

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 —para ser considerado como entidad paraestatal— deberá ser análoga a los organismos descentralizados o empresas públicas.

Si bien 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 únicamente se consideran como entidades paraestatales si y sólo si cuentan con una estructura administrativa semejante a la de un organismo descentralizado, inciden en las áreas prioritarias del desarrollo nacional en auxilio del titular del Poder Ejecutivo y tienen una finalidad de interés público.

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 la facultad de nombramiento del director general o quien presida las mismas, por sí o a través del titular de alguna dependencia centra-

[124] 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

lizada; la integración de sus órganos de gobierno y vigilancia, con titulares o funcionarios de las dependencias centralizadas, y 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.[125]

Este esquema de organización y funcionamiento sectorial de la administración pública federal y de las entidades federativas tiene como objetivo esencial 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 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 presupues-

[125] "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* del 15 de agosto de 2016. En el ámbito federal existen 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tarias, de financiamiento, gasto y evaluación,[126] y la Secretaría de la Función Pública,[127] para efectos de control y vigilancia.[128]

En el estado de Coahuila de Zaragoza, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal encomienda a la Secretaría de Gobierno la coordinación de los secretarios y demás funcionarios de la administración pública para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del titular del Ejecutivo.

VI. La administración pública del estado de Coahuila

En su artículo 1o., la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila divide a su administración pública en centralizada y paraestatal, integrando la centralizada con el despacho del gobernador.

La administración pública centralizada

Por cuanto hace a la administración pública centralizada, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila establece en el capítulo segundo de su título segundo que la administración pública centralizada del estado se integra por las siguientes dependencias, cuyas atribuciones se indican a continuación:

— Secretaría de Gobierno.
— Secretaría de Finanzas.
— Secretaría de Seguridad Pública.
— Secretaría de Economía.
— Secretaría de Educación.
— Secretaría de Salud.
— Secretaría de Desarrollo Rural.
— Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social.
— Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad.
— Secretaría de Medio Ambiente.
— Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas.
— Secretaría de Cultura.

[126] Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
[127] Artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
[128] Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 262.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Secretaría del Trabajo.
— Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
— Secretaría de Turismo y Desarrollo de Pueblos Mágicos.
— Secretaría de Inversión Pública Productiva.

A. *La Secretaría de Gobierno*

En los términos del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Secretaría de Gobierno está autorizada para:

— Atender los asuntos internos de orden político y promover una mejor convivencia social en el estado.
— Conducir las relaciones del Ejecutivo con el gobierno federal, con otras entidades federativas y municipios de la entidad, con los otros poderes del estado, con los órganos constitucionales autónomos y con los agentes consulares, en lo relativo a su competencia.
— Organizar la colaboración entre el Ejecutivo y los municipios de la entidad y construir políticas públicas que generen un ambiente de colaboración entre ellos.
— Ejecutar las políticas públicas en materia de población y coordinarse con otras dependencias de la administración estatal y los municipios.
— Sugerir la celebración de convenios de coordinación con los municipios para la realización de acciones, estudios y proyectos tendientes al fortalecimiento del desarrollo municipal y fomentar la participación ciudadana.
— Apoyar al Ejecutivo Federal en el cumplimento de la legislación federal en materia de juegos y sorteos, así como de asociaciones religiosas y culto público.
— Llevar a cabo las acciones relativas a la demarcación y conservación de los límites del estado y sus municipios y, en caso de conflicto, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo, presentar las propuestas de solución correspondientes a los ayuntamientos o a las autoridades legislativas o judiciales competentes.
— Elaborar el calendario cívico y oficial del estado, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación los eventos y actos cívicos en la entidad, así como cuidar que se observe el calendario del gobierno federal y las disposiciones electorales locales y federales.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Manejar el registro de autógrafos.
— Legalizar y certificar las firmas de los servidores públicos estatales, de los presidentes municipales y de los titulares de las secretarías de los ayuntamientos del estado, de los notarios públicos, de los corredores públicos, así como de los demás servidores a quienes esté encomendada la fe pública, para la legalización de firmas.
— Legalizar o apostillar los documentos que así lo requieran en los términos de las leyes y demás disposiciones aplicables.
— Enviar a los tribunales los exhortos para su atención y diligencia previa legalización, en aquellas materias que la ley lo exija.
— Administrar el *Periódico Oficial* y ordenar la publicación de los cuerpos normativos y demás disposiciones que para su cumplimiento lo requieran.
— Dirigir el registro civil, el registro de la propiedad y del comercio, el registro catastral y de información territorial, y el servicio del notariado.
— Evaluar y vigilar el funcionamiento de las coordinaciones regionales creadas por el titular del Ejecutivo como organismos desconcentrados que están sectorizados a la Secretaría de Gobierno.
— Sugerir al titular del Ejecutivo los distritos notariales y demás circunscripciones de la administración pública.
— Supervisar el cumplimiento de las disposiciones en materia de documentación y archivos públicos y administrar aquellos cuyo resguardo corresponda al Poder Ejecutivo.
— Participar, en coordinación con la Secretaría del Trabajo, en la conciliación de conflictos obrero-patronales de importancia y trascendencia.
— Entregar el nombramiento del consejero de la Judicatura del estado que designe el titular del Ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Política del Estado.
— Fomentar el desarrollo de una cultura democrática en la entidad y propiciar una relación de trabajo y diálogo del Ejecutivo con los partidos y las organizaciones políticas.
— Conducir la relación del gobierno del estado con las diferentes Iglesias y asociaciones religiosas y promover un ambiente de respeto y participación en el desarrollo del estado.
— Ejecutar las políticas en materia de protección civil y alentar la colaboración con los otros dos órdenes de gobierno en este tema.
— Fungir como coordinador de los secretarios y demás funcionarios de la administración pública para garantizar el cumplimiento de las ór-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

denes y acuerdos del titular del Ejecutivo. Para tal efecto, convocará por acuerdo del Ejecutivo a las reuniones de gabinete; acordará con los titulares de las secretarías de estado, órganos desconcentrados y entidades paraestatales las acciones necesarias para dicho cumplimiento, y requerirá a los mismos los informes correspondientes.

— Participar en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renuncias y jubilaciones de servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo.
— Atender lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los artículos 146 y 168-A de la Constitución Política del Estado.
— Dirigir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia, así como fomentar el desarrollo político; participar en el fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana, salvo en materia electoral; favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución Política del Estado y de las leyes respectivas, se mantengan las condiciones de cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática.
— Poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la administración pública, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre, y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo.
— Conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo, así como manejar el servicio nacional de identificación personal en términos de las leyes aplicables.
— Comprobar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, Iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas.
— Promover las políticas públicas en materia de derechos humanos y dar seguimiento a los programas que refuercen la igualdad entre mujeres y hombres, mediante estrategias y acciones que contribuyan a prevenir y a eliminar la violencia y la discriminación.
— Apoyar la defensa jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública en los juicios de amparo en los que se señale

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

como responsables a las autoridades del Poder Ejecutivo y representar al titular del Ejecutivo en todo tipo de controversias, juicios o acciones de inconstitucionalidad en que éste sea parte con cualquier carácter; esta facultad es delegable.
— Constatar que se dé cabal cumplimiento en el estado a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
— Fungir como presidente del Consejo Estatal de Seguridad Pública en ausencia del Ejecutivo y supervisar que se instrumenten y dé cumplimiento a sus acuerdos.
— Operar y calificar los procesos de evaluación y certificación de los aspirantes e integrantes de la Fiscalía General del Estado; la Procuraduría para Niños, Niñas y la Familia; el Secretariado Ejecutivo; la Secretaría de Seguridad Pública, y las dependencias encargadas de la seguridad pública en los municipios y sus unidades administrativas internas, delegaciones o coordinaciones.
— Implementar mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias e instancias federales, estatales y municipales que ejerzan facultades, realicen acciones y ejecuten programas y políticas públicas en materia de seguridad pública.
— Evaluar las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

B. *La Secretaría de Finanzas*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley en cita, la Secretaría de Finanzas está autorizada para:

— Formular el proyecto de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del estado, en coordinación con las dependencias y entidades, y someterlo a la aprobación del titular del Ejecutivo.
— Encargarse de la administración, guarda y distribución de los caudales públicos, así como de la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de la actividad hacendaria, económica, financiera, fiscal y tributaria.
— Efectuar el cobro de los impuestos, contribuciones cualesquiera que sea su denominación, derechos, productos y aprovechamientos en los términos de las leyes aplicables.
— Desarrollar, en el ámbito de su competencia, las acciones derivadas de los convenios de coordinación fiscal, celebrados por el estado con

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

la Federación o los municipios de la entidad, y vigilar el cumplimiento de dichos convenios.
— Dar asesoría en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias del estado a los municipios y a los causantes que lo soliciten y realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal.
— Actuar en representación del fisco del estado y defender los intereses de la hacienda pública del estado ante los tribunales y autoridades judiciales o administrativas (federales, estatales y municipales), siempre que por disposición de la ley la representación en estos casos no corresponda a otra autoridad; promover toda clase de juicios, incluyendo controversias constitucionales y el juicio de amparo, seguirlos en todos sus trámites y desistirse de ellos; interponer toda clase de recursos en las instancias y ante las autoridades que procedan, y endosar en procuración títulos de crédito.
— Presentar las denuncias y querellas que legalmente procedan ante el Ministerio Público, y coadyuvar con éste en los procesos penales de que tengan conocimiento, y se vinculen con los intereses hacendarios y fiscales del estado.
— Operar y controlar el sistema de recaudación de rentas en el estado.
— Dar de baja las cuentas incobrables, previo acuerdo con la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas.
— Devolver las cantidades pagadas incorrectamente por los contribuyentes.
— Acordar con los ayuntamientos para que, cuando así se requiera, el tesorero municipal asuma las funciones de recaudador de rentas del estado por el tiempo que sea necesario.
— Revisar y distribuir, en los términos que establezcan las leyes y los convenios aplicables, las participaciones de impuestos federales que les corresponden a los municipios.
— Coordinar y registrar la entrega oportuna de los fondos descentralizados para inversión que la Federación participe al estado y de los recursos estatales que se descentralicen a los municipios.
— Revisar, aplicar y, en su caso, reclamar las participaciones de impuestos federales a favor del estado y acudir en auxilio de los municipios, cuando éstos lo soliciten, para gestionar lo que a ellos les corresponda.
— Conducir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del estado, informando al titular del Ejecutivo periódicamente sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.
— Concentrar los fondos y valores financieros del gobierno del estado.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Realizar las erogaciones conforme al Presupuesto de Egresos y organizar, operar y controlar la contabilidad pública y la estadística financiera del estado.
— Entregar al Congreso la cuenta pública estatal, para efectos de su revisión, discusión y, en su caso, aprobación.
— Proporcionar al Congreso, por conducto de la Comisión de Hacienda y Cuenta Pública, la información que se solicite con relación al funcionamiento de la dependencia.
— Integrar las propuestas de gasto e inversión pública que formulen las dependencias y entidades que integran la administración pública y autorizar los montos globales de inversión pública del estado.
— Establecer los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos del estado, y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, atendiendo para ello a los sectores beneficiados.
— Proporcionar los estímulos fiscales necesarios para el desarrollo económico y social del estado, previo acuerdo votado por el Consejo de Estado.
— Proporcionar los estímulos y apoyos que apruebe el Consejo de Estado para atraer la inversión a la entidad federativa.
— Presentar al titular del Ejecutivo para su aprobación los programas de inversión pública y autorizar los proyectos derivados de los mismos.
— Operar los recursos destinados a la inversión pública de las dependencias del Ejecutivo, de sus organismos auxiliares y de las entidades paraestatales.
— Operar un sistema de evaluación y seguimiento de los programas federales y estatales de inversión pública, conforme a las leyes y acuerdos de coordinación.
— Llevar la representación del titular del Ejecutivo en la celebración de negociaciones y convenios que involucren transferencias de fondos, ya sea ante la Federación, los estados y entidades u organismos de los sectores paraestatal y privado.
— Operar los sistemas de administración y nómina del personal, realizar los pagos de salarios y demás prestaciones de carácter social, ejecutar las retenciones de impuestos y enterarlas al fisco. En su caso, autorizar el pago de premios, compensaciones extraordinarias, estímulos de productividad, bonos y apoyos a los servidores públicos.
— Aprobar, para efectos presupuestales, los cambios en la estructura de la administración pública.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Realizar los movimientos de nómina que se reflejen por nombramientos, remociones, licencias, retiros, pensiones y jubilaciones de los servidores públicos.
— Manejar por sí o a través de los organismos correspondientes los fondos de pensiones de los servidores públicos. La entidad federativa responderá a sus trabajadores hasta el límite de los fondos existentes y, en su caso, cuando haya una partida presupuestal que para ese efecto apruebe el Congreso.
— Llevar el inventario y control de los bienes muebles e inmuebles del estado, así como la contabilidad patrimonial.
— Dirigir las funciones del Comité para el Control de Adquisiciones y Operaciones Patrimoniales.
— Elaborar, en coordinación con la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas, las normas de recepción y entrega de los bienes de las dependencias y entidades, y vigilar su cumplimiento.
— Reglamentar los programas de retiro voluntario para el personal operativo, de base y de confianza del gobierno del estado, así como los seguros, fondos y estímulos que se juzgue conveniente.
— Intervenir, en los términos de las leyes de la materia, en la celebración de contratos de compraventa, arrendamiento, seguros, comodato, donación y demás en los que se afecte el patrimonio del estado.
— Vigilar los almacenes generales en donde se depositan los bienes del estado.
— Expedir los lineamientos sobre contabilidad gubernamental y la forma de consolidación de la información financiera, conforme a la normativa aplicable.
— Adjudicar contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, de conformidad con la normativa aplicable.
— Impulsar, en coordinación con los municipios, la recaudación municipal que se genere en materia de catastro y de información territorial.

C. *La Secretaría de Seguridad Pública*

Como ordena el artículo 23 de la Ley de referencia, le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública:

— Ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública del estado y de sus habitantes, y proponer al Ejecu-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tivo la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la administración pública, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo.

— Ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, y salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
— Apoyar la prevención del delito.
— Dirigir y supervisar bajo su adscripción a la policía del estado, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden común.
— Plantear en el seno del Consejo Estatal de Seguridad Pública políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio del estado, y efectuar estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.
— Colaborar con las autoridades estatales y municipales en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, e intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminentes.
— Impulsar la celebración de convenios entre las autoridades estatales y municipales en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del sistema estatal de seguridad pública y el combate a la delincuencia, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de la legislación aplicable.
— Apoyar al Poder Judicial del estado, cuando así lo requiera, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno y municipios; ayudar, cuando lo solicite, a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público; disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Sugerir al Consejo Estatal de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública, y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones.
— Intervenir en la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.
— Publicar y actualizar una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las personas que sean reportadas como desaparecidas. La información deberá ser pública y permitir que la población pueda aportar información sobre el paradero de las personas desaparecidas. Esta página deberá actualizarse de forma permanente.
— Cumplimentar las penas por delitos del orden común y administrar el sistema penitenciario y de justicia para adolescentes en el estado, en términos de la ley de la materia, de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados, las solicitudes de extradición, así como los indultos y el traslado de reos.
— Propiciar la reinserción social de los procesados y sentenciados en la ejecución de las penas privativas de la libertad.
— Revisar el adecuado cumplimiento de tratamientos y medidas de inserción, orientación y protección en materia de justicia para adolescentes.
— Operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del estado, así como contribuir —en lo que corresponda al Ejecutivo— a dar sustento a la unidad, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno.
— Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, comunicación, reportes, registro y bases de datos en materia criminal y de seguridad pública; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes, y establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos.

— Implementar mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública en el marco del sistema estatal de seguridad pública.
— Establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, con el objeto de realizar un adecuado cumplimiento de las atribuciones que le son conferidas.
— Llevar a cabo la organización de la policía de la entidad federativa.
— Emplear las normas, políticas y lineamientos que procedan para establecer mecanismos de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública que existen en el estado.
— Auxiliar a las autoridades federales, municipales y de otras entidades de la República en la adopción de medidas y desarrollo de acciones tendientes a mejorar los servicios de seguridad pública.
— Aprobar la prestación de servicios de seguridad a los particulares, así como los servicios de seguridad privada prestada por éstos.
— Fomentar la capacitación, profesionalización y modernización de los cuerpos de seguridad pública del estado.
— Cuidar las carreteras, caminos y aeropuertos de jurisdicción estatal, así como las instalaciones y edificios públicos del gobierno del estado.
— Suscribir convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares conforme a la legislación aplicable.
— Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en la materia de su competencia señalan la Constitución federal y la Constitución Política del Estado, así como las leyes federales, estatales y demás disposiciones aplicables.
— Elaborar los planes, programas y acciones para la implementación, operación y el desarrollo de un sistema de seguridad pública metro-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

politana con los municipios del estado, así como con otras entidades federativas.
— Conducir las funciones de dirección, manejo, operación, supervisión y control del servicio de seguridad pública municipal y tránsito, así como de su policía preventiva, previa celebración de los convenios de transferencia específicos suscritos con los municipios.
— Ejercer el mando único de la policía preventiva de los municipios, en los casos de delitos de alto impacto, previa celebración de los convenios correspondientes.

D. *La Secretaría de Economía*

Según previene el artículo 24 de la Ley referida, la Secretaría de Economía está autorizada para:

— Coordinar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo, promoción, fomento económico y competitividad, de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo.
— Impulsar el establecimiento, ampliación y desarrollo integral de los diversos sectores que integran la planta productiva del estado.
— Colaborar con otras entidades federativas en el desarrollo e instrumentación de programas y proyectos regionales de carácter económico.
— Proponer y ejecutar las acciones para el establecimiento de nuevos proyectos de inversión nacional y extranjera en el estado, vigilando la preservación de los recursos naturales, así como la creación de fuentes de empleo y el impulso al desarrollo tecnológico.
— Generar, instrumentar y dar seguimiento a los acuerdos del gobierno con las entidades federativas, otros países y organismos internacionales, que contribuyan al desarrollo económico y la competitividad del estado.
— Dirigir e impulsar las acciones tendientes a estimular la calidad y competitividad productiva en el estado.
— Proponer, en coordinación con las instancias correspondientes, las obras de infraestructura necesarias para el establecimiento y ampliación de empresas.
— Auxiliar a los municipios del estado en la formulación de proyectos específicos de inversión.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Promover la investigación tecnológica e industrial dirigida a incrementar la competitividad productiva y mejora de la calidad de los bienes y servicios.
— Dar asesoría a la iniciativa privada para el establecimiento y ampliación de empresas, comercios, industrias o unidades de producción.
— Presentar al Consejo de Estado y al titular del Ejecutivo el proyecto de estímulos fiscales de carácter general y apoyos específicos que sirvan para atraer inversiones a la entidad.
— Impulsar los incentivos y estímulos fiscales, financieros y de infraestructura para buscar el establecimiento y ampliación de empresas en la entidad.
— Elaborar estudios técnicos para determinar la factibilidad para la creación de parques y zonas industriales, comerciales y de servicios.
— Comprobar en el ejercicio de sus atribuciones que las empresas, industrias y comercios instalados en el estado ajusten sus actividades a lo establecido en los diversos ordenamientos jurídicos y administrativos.
— Elevar la competitividad y productividad del estado de acuerdo con su propia vocación.
— Intervenir de manera activa en las instancias nacionales e internacionales de competitividad y desarrollo económico.
— Instrumentar las acciones y programas para detectar obstáculos a la inversión nacional e internacional.
— Orientar, fomentar y estimular el desarrollo de las industrias micros, pequeñas y medianas en el estado, y apoyar a las mismas en el desarrollo de programas de comercio exterior.
— Efectuar la vinculación de los sectores gubernamental, productivo y educativo, tendientes a incrementar e incentivar la promoción, el desarrollo y la inversión en las distintas actividades económicas del estado.
— Implementar, en coordinación con las instancias competentes de los tres órdenes de gobierno, el Programa Estatal de Competitividad, como un instrumento económico que permita contar con las herramientas necesarias para el desarrollo integral de la entidad, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo.
— Realizar las acciones necesarias que permitan al estado llevar a cabo análisis prospectivos y retrospectivos referentes a la situación socioeconómica, demográfica y otras características de la población en el contexto estatal, mediante la elaboración de estudios, investigacio-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nes y proyección de escenarios de carácter cuantitativos y cualitativos, con el fin de coadyuvar a la planeación, diseño y seguimiento de estrategias, programas, proyectos y acciones en la entidad federativa.

E. *La Secretaría de Educación*

En consonancia con lo previsto en el artículo 25 de la Ley aludida, la Secretaría de Educación tiene atribución para:

— Dirigir y colaborar en la evaluación de la educación conforme se establece en el sistema educativo nacional en todos los tipos, niveles y modalidades, promoviendo la participación de los padres o tutores de los alumnos y de la colectividad.
— Implementar la política educativa en la entidad que permita a los individuos recibir una educación de calidad, con apego a lo dispuesto en la Constitución federal y cumplir con los acuerdos que en materia educativa suscriba el estado.
— Autorizar e instrumentar los planes y programas de estudios que no sean exclusivos de la Federación y demás para la formación de maestros de educación básica. La Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las actividades realizadas a los componentes del sistema educativo nacional y evaluar su cumplimento.
— Prestar los servicios de educación inicial, básica, media y superior, así como de formación para el trabajo y de adultos en planteles de sostenimiento estatal y, en su caso, proponer la creación de escuelas e instituciones para lograr y mantener la cobertura universal.
— Proporcionar educación tecnológica o coordinar la que se imparta a través de organismos descentralizados, universidades tecnológicas, politécnicas o instituciones de educación superior.
— Diseñar la formación de los profesionales que requiere la entidad, difundir las necesidades que de ellos tienen los sectores productivos e impulsar la educación tecnológica y politécnica.
— Proporcionar, en los términos de la ley de la materia, la educación física, artística y especial, y coordinar los esfuerzos que en materia de la activación y el deporte correspondan al estado.
— Fijar las metas y diseñar los programas para conseguirlas en materia de disminución del analfabetismo, incremento del promedio

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

de escolaridad, combate al rezago y mejora de los indicadores de aprendizaje.

— Implementar los procesos de formación inicial y permanente de los directivos y docentes del Sistema Educativo Estatal conforme a la normatividad que para tal efecto expidan las autoridades educativas federales, sin detrimento de las facultades que a nivel estatal tenga la Secretaría.
— Coordinar y contribuir en el ámbito de su competencia en la medición y evaluación permanente del servicio profesional docente en la educación básica y en la media superior.
— Fomentar los derechos humanos, la no discriminación, la perspectiva de género, el respeto a la diversidad, la transparencia y el acceso a la información en los contenidos de los programas educativos y en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
— Manejar el registro de las instituciones educativas en la entidad, de los profesionistas y sus colegios, así como de los títulos, certificados y documentación escolar que expidan los planteles de sostenimiento público o privado incorporados al sistema educativo.
— Otorgar la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios a los particulares que ofrezcan y soliciten la incorporación de servicios educativos.
— Tramitar los procesos de revalidación y equivalencia de estudios, expidiendo las constancias correspondientes.
— Impulsar el intercambio de experiencias educativas con instituciones nacionales y del extranjero, así como el académico de estudiantes, maestros e investigadores.
— Realizar la vinculación del sector educativo con el productivo de la entidad, del país y del extranjero.
— Dar becas, estímulos de desempeño y premios a estudiantes, docentes y directivos a través de los programas que para el efecto se autoricen.
— Coordinar el servicio social de estudiantes y profesionistas.
— Implementar el sistema de bibliotecas y librerías del estado y promover la lectura dentro del sector educativo y en la población en general.
— Fomentar la práctica literaria, la edición de libros, los recursos didácticos y el desarrollo de programas informáticos y tecnológicos para apoyar el proceso educativo.
— Modificar, en su caso, el calendario escolar fijado por la autoridad educativa federal para cada ciclo lectivo y coordinar con la Secretaría de Gobierno los eventos y actos cívicos del gobierno del estado.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Intervenir en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente.
— Implementar de manera concurrente y adicional con las autoridades federales programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse en lo conducente a lo dispuesto por la normatividad aplicable.
— Intervenir en la realización, en forma periódica y sistemática, de instrumentos de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución federal, los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y demás legislación aplicable.
— Aplicar los instrumentos de evaluación que considere necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
— Operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, de conformidad con la normatividad aplicable.
— Proporcionar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de acuerdo con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine y demás disposiciones aplicables.
— Intervenir en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa.
— Colaborar en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismos que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos, de conformidad con la normatividad aplicable.
— Ayudar a la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.
— Fomentar la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

la comunidad escolar, después de cada ciclo escolar, un informe de actividades y rendición de cuentas, que estará a cargo del director del plantel.
— Implementar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas del servicio público educativo.

F. *La Secretaría de Salud*

En los términos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, le corresponde a la Secretaría de Salud:

— Conducir la política en materia de salud, con apego a lo dispuesto por la Constitución federal y la Ley General de Salud.
— Coordinar y evaluar el Sistema Estatal de Salud y proveer la adecuada participación de los sectores público, social y privado, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.
— Instrumentar y evaluar los programas de detección oportuna, medicina preventiva, servicios a la salud, atención médica de urgencia y hospitalaria, combate a las epidemias, así como las de salubridad en general, y promover su ejecución en las instituciones públicas y privadas.
— Comprobar el cumplimento de las normas a que está sujeta la prestación de servicios de salud en los sectores público, social y privado.
— Manejar centros de salud, clínicas, hospitales generales y de especialidades, unidades médicas y consultorios para ofrecer atención médica, según el grado que corresponda.
— Promover la captación y uso eficiente de recursos para el desarrollo de los programas de salud.
— Participar en la formación inicial y permanente de los recursos humanos del sector salud y promover una distribución cercana a las necesidades de la colectividad.
— Supervisar en coordinación con la Secretaría de Educación el servicio social, el ejercicio de las profesiones y las prácticas en el sector salud.
— Examinar el fenómeno de la salud en la entidad y proponer la creación de instancias de atención que resuelvan las necesidades en la materia.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Implementar políticas públicas que garanticen el derecho a la protección de la salud y la vida de los trabajadores, así como la higiene industrial.
— Operar un programa permanente para la prevención de enfermedades, adicciones y accidentes, así como incentivar la participación social en este programa y la corresponsabilidad de las personas en el cuidado y mantenimiento de la salud.
— Implementar políticas públicas para fomentar las buenas prácticas en materia de nutrición y combatir la obesidad.
— Ejecutar en el área de su competencia lo relativo a un programa emergente que atienda las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y el cáncer.
— Incentivar la investigación científica y tecnológica y alentar la formación de recursos humanos en este campo.
— Respaldar las acciones en materia de salubridad local a cargo de los municipios, con sujeción a las políticas estatales de salud.
— Realizar la vigilancia y control sanitario en los establecimientos y servicios, en los términos de la Ley Estatal de Salud.

G. *La Secretaría de Desarrollo Rural*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley en cita, la Secretaría de Desarrollo Rural está facultada para:

— Coordinar las políticas de desarrollo rural que mejoren la competitividad y la productividad agropecuaria, así como formular y ejecutar los planes, programas y acciones para el desarrollo integral de las personas que viven y trabajan en zonas rurales del estado, principalmente aquellos dirigidos a mejorar las condiciones de las mujeres.
— Implementar planes y acciones que eleven el rendimiento, calidad y comercialización de los productos del campo.
— Impulsar el desarrollo rural regional bajo criterios de eficiencia, productividad y sustentabilidad.
— Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos hidráulicos para riego de la entidad.
— Promover la capacitación y las actividades que permitan la adopción y aplicación de tecnología e insumos para mejorar las condiciones de elaboración, producción y comercialización de productos del campo.
— Operar un sistema de inspección y verificación de las normas relacionadas con el sector rural.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Colaborar con las instancias competentes en la obtención de la información estadística y geográfica del sector rural.
— Promover los programas de investigación y transferencia de tecnología en el sector rural, en colaboración con instituciones públicas y privadas.
— Fomentar la organización de productores, ejidatarios, comuneros y grupos sociales para la instrumentación de programas de beneficio colectivo.
— Dirigir la ejecución de obras de infraestructura para impulsar el desarrollo rural.
— Efectuar estudios de evaluación de los suelos para lograr su aprovechamiento racional, conservación, mejoramiento y debida explotación con una perspectiva de desarrollo sustentable.
— Fomentar la creación y ampliación de agronegocios, integración de cadenas productivas, así como alentar la diversificación de unidades de producción.
— Coordinar la obtención de fondos para el desarrollo de proyectos y promover los programas de inversión en el campo.
— Implementar, en el ámbito de su competencia, campañas permanentes fitosanitarias y zoosanitarias de prevención y combate de plagas, siniestros y enfermedades, e intercambiar con los estados del norte del país las experiencias y conocimientos que permitan mejorar los estándares sanitarios y la comercialización regional de todos los productos agropecuarios.
— Impulsar la participación de productores, empresarios e industriales estatales en exposiciones, ferias y congresos en materia rural.
— Promover un sistema para la certificación de origen y calidad de los productos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas en el estado.

H. *La Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social*

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 28 de la Ley citada, la Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social tiene competencia para:

— Conducir y evaluar la política para el combate de la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, así como para aumentar las capacidades de las personas, de acuerdo con las características de las diversas regiones del estado.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Establecer las condiciones para el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social.
— Ejecutar una política de protección social dirigida a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, que sea incluyente y que promueva un desarrollo con equidad y respeto a la diversidad.
— Garantizar las formas de participación social y colectiva en la formulación, ejecución, instrumentación y evaluación de los programas de desarrollo social y determinar las bases de su participación.
— Promover el desarrollo económico con sentido social que propicie el acceso y conservación del empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.
— Impulsar programas que alienten la creación de proyectos productivos y autoempleo.
— Promover instrumentos que ofrezcan alternativas de financiamiento eficientes y sostenibles.
— Dar apoyo técnico en materia de desarrollo social y humano a los municipios de la entidad que lo soliciten.
— Llevar a cabo estudios e investigaciones para determinar las necesidades de desarrollo social y humano en el estado.
— Realizar programas tendientes al mejoramiento de la calidad de los servicios y los espacios de las viviendas de las familias coahuilenses.
— Desarrollar los planes y convenios celebrados con otros órdenes de gobierno y grupos sociales para el desarrollo individual y colectivo que favorezca a las comunidades del estado.
— Garantizar la adecuada distribución y abastecimiento de los productos de consumo básico o de necesidad extrema entre la población de escasos recursos.
— Ejecutar políticas públicas que aseguren el tránsito hacia una sociedad más igualitaria.
— Dirigir las acciones y actividades del Comité para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Ejecutar y evaluar planes y programas en beneficio de personas adultas mayores, con discapacidad, y demás población en situación de vulnerabilidad o de marginación.
— Implementar políticas encaminadas al desarrollo integral de la juventud que impacten e incidan en los planes nacional y estatal de desarrollo.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Ejecutar acciones con perspectivas de equidad de género y de diversidad juvenil para incorporar de manera plena y efectiva a los jóvenes en el desarrollo del estado.
— Formar un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social que cuente con información estructurada, actualizada y sistematizada.
— Implementar, en coordinación con las dependencias competentes, acciones encaminadas a mejorar condiciones de marginación.
— Hacerse cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de los Niños y Niñas.

I. *La Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad*

De acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley en análisis, a la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad le corresponde:

— Ejecutar y evaluar en el ámbito de su competencia las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras públicas y transporte.
— Gestionar la inversión pública en infraestructura estatal y proponer políticas para determinar la idoneidad de obras públicas, así como para la licitación y contratación de las mismas.
— Dirigir la ejecución de los planes y programas de obras públicas e infraestructura en la entidad, con el uso de las tecnologías y los sistemas de construcción disponibles que permitan una mayor eficiencia del aprovechamiento del erario, así como decretar la idoneidad de la obra por construir.
— Conservar las obras públicas y la infraestructura de la red de carreteras y vías de comunicación de jurisdicción del estado y las que se le asignen vía convenios.
— Dar la asesoría técnica a las dependencias y entidades, así como a los municipios que lo soliciten, para la planeación, proyección, contratación, ejecución y supervisión de obras públicas y la conservación de las mismas.
— Adjudicar contratos de obra pública, así como supervisar y vigilar el cumplimiento a la normatividad vigente y los requisitos técnicos de los proyectos.
— Llevar a cabo las acciones técnicas y jurídicas tendientes a la adquisición, expropiación, ocupación temporal, limitación de dominio o

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

servidumbre administrativa de bienes inmuebles o derechos de propiedad necesarios para la ejecución de infraestructura y liberación de derecho de vía, así como integrar y mantener actualizado el inventario de los mismos.
— Sugerir la concesión en la construcción, administración, operación y conservación de carreteras y caminos de cuota de competencia local.
— Vigilar la operación de aeropuertos y aeropistas a cargo del gobierno del estado.
— Desarrollar las acciones necesarias tendientes a que el servicio público de transporte se realice con eficiencia, calidad y seguridad para los usuarios.
— Organizar, orientar, aprobar, controlar y, en su caso, modificar la prestación de los servicios públicos de transporte de competencia estatal, con la finalidad de alcanzar el objetivo en materia de movilidad sustentable.
— Impulsar la celebración de convenios con los municipios para concurrir o compartir funciones que correspondan a éstos en materia de desarrollo urbano, movilidad y transporte público.
— Supervisar el adecuado funcionamiento del transporte público de competencia estatal, así como otorgar, renovar, prorrogar y cancelar las concesiones y permisos que les correspondan.
— Emitir, en coordinación con la dependencia competente, las placas y demás documentos de identificación relacionados con la circulación de los vehículos destinados al servicio público de transporte en el estado.
— Fomentar una amplia cultura vial a través de programas innovadores en esta materia.
— Emitir, en coordinación con la dependencia competente, las licencias de conducir en el estado.
— Colaborar con los municipios en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sustentable de los asentamientos humanos y los centros de población del estado.
— Fomentar la creación de reservas territoriales estratégicas y demás acciones necesarias para la construcción de vivienda, obras públicas, vialidades y áreas verdes.
— Actualizar, ejecutar y evaluar los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y de transporte y movilidad sustentable, así como brindar asesoría y apoyo que le sea requerido por las autoridades municipales de la entidad para la formulación e instrumentación de los programas municipales en estas materias.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Emitir los dictámenes de congruencia de los programas y planes de desarrollo urbano municipal, así como los dictámenes de impacto urbano de los proyectos y obras públicas y privadas, en los términos que fijen las disposiciones legales aplicables.
— Otorgar asesoría y asistencia técnica, en este caso a las autoridades municipales, en materia de desarrollo metropolitano y coordinación regional e intermunicipal, a efecto de fortalecer sus programas de desarrollo urbano, infraestructura y equipamiento urbano.
— Intervenir, en el ámbito de su competencia, en la elaboración, planeación, ejecución, regulación y evaluación de las políticas, estrategias, programas y proyectos de inversión en materia de desarrollo urbano, metropolitano, regional e intermunicipal que establezca el Plan Estatal de Desarrollo y los programas de desarrollo urbano aplicables.
— Promover con la participación de los municipios un desarrollo metropolitano ordenado y el aprovechamiento de los fondos federales y estatales que se dispongan para tal efecto.
— Aplicar las sanciones que procedan por la infracción a los ordenamientos legales correspondientes.

J. *La Secretaría de Medio Ambiente*

Según el artículo 30 de la Ley invocada, la Secretaría de Medio Ambiente es competente para:

— Conducir en el ámbito de su competencia las políticas públicas en materia de recursos naturales, equilibrio ecológico, saneamiento ambiental, vida silvestre, protección y restauración ecológica y recursos forestales.
— Fomentar el ordenamiento ecológico del territorio estatal, en coordinación con las autoridades federales y municipales y con la participación de la sociedad.
— Implementar políticas transversales dentro de la administración pública para fomentar en la comunidad la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación del patrimonio natural.
— Cuantificar el impacto ambiental de las obras y actividades que sean competencia del estado, y resolver sobre los estudios de riesgo ambiental, así como sobre los programas para la prevención de accidentes con consecuencias ambientales.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Establecer las políticas estatales en materia de prevención y control de la contaminación del ambiente.
— Conducir la política estatal de cambio climático.
— Poner al día el inventario de todas las fuentes fijas de contaminación que sean de competencia estatal en la entidad.
— Implementar las políticas en materia de manejo integral de residuos de manejo especial, y promover y coadyuvar con las autoridades municipales la construcción y mantenimiento de los centros de confinamiento de residuos.
— Normar la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal, así como de las aguas nacionales que tenga asignadas.
— Sugerir el establecimiento de áreas naturales protegidas y promover para su administración y vigilancia la participación de autoridades federales, municipales, universidades, centros de investigación y la sociedad civil.
— Construir y conservar obras de defensa que sirvan para la preservación y mejoramiento de terrenos.
— Operar los programas que eviten la destrucción por incendios de la riqueza forestal del estado con acciones de cultura, prevención, detección oportuna, atención inmediata y coordinación de las diversas autoridades.
— Opinar sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales y de caza y pesca.
— Calificar la calidad del ambiente y promover el sistema de información ambiental, en coordinación con las instancias correspondientes.
— Impulsar el desarrollo y uso de las tecnologías para la protección y, en su caso, el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, así como para el uso de fuentes alternativas de energía.
— Realizar estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos.
— Ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales.
— Normar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción estatal, así como la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial; controlar los ríos y demás corrientes de jurisdicción estatal, y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones en coordinación con las instancias correspondientes.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Colaborar con las autoridades municipales en el diseño de programas que garanticen la prestación de los servicios públicos en condiciones que protejan y, en su caso, remedien el medio ambiente.
— Impulsar la determinación de criterios para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.
— Implementar proyectos autofinanciables o susceptibles de concesión en materia de medio ambiente.
— Cumplimentar las disposiciones relativas a la protección y trato digno de los animales dentro de la esfera de su competencia.

K. *La Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas*

En los términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas está autorizada para:

— Coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables.
— Supervisar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública.
— Comprobar el cumplimiento, por parte de todas las dependencias y entidades de la administración pública, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio.
— Supervisar el sistema de control interno; establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; emitir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la administración pública, y realizar las auditorías que se requieran en éstas en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas; asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, denuncias y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales, representando al titular de dicha Secretaría.
— Nombrar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar todo lo relativo a su desempeño.
— Participar por sí o a través de los órganos internos de control en los procesos de entrega y recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública, a efecto de verificar el procedimiento a seguir y conocer de las incidencias que pudieran resultar en faltas administrativas.
— Comprobar por sí o por medio de los órganos internos de control el cumplimiento de convenios y contratos en los que participen las dependencias y entidades, así como los acuerdos y convenios celebrados entre la Federación y el estado, al igual que aquellos que se suscriban entre el estado y los municipios.
— Conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, propiciando las mejores condiciones de contratación, conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez.
— Emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas, y proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la administración pública.
— Promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la administración pública, la coordinación y cooperación con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, a efecto de propiciar en

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel estatal.

— Actualizar el padrón de proveedores y contratistas, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, extendiendo la verificación a las obligaciones fiscales y laborales.
— Recibir las denuncias que presente la ciudadanía con motivo del desempeño del servicio público y las inconformidades que presenten los particulares con motivo de licitaciones, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades.
— Resguardar y llevar el registro de las actas o instrumentos que contengan la toma de protesta de los servidores públicos de la administración pública.
— Normar el registro de servidores públicos de la administración pública y, en este sentido, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables; además, registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas.
— Investigar las conductas de los servidores públicos de la administración pública que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como sustanciar los procedimientos correspondientes, conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la administración pública; para ello, se podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; además, presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables.
— Conducir, con estricto apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, la política general de la administración pública para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; de igual manera, promover dichas acciones hacia la sociedad.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Elaborar las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal y servicio profesional de carrera.
— Registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones, previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Finanzas.
— Comprobar que las dependencias cuenten con reglamento interior, manuales de organización y manuales de procedimientos administrativos, y que tengan congruencia y alineación entre los mismos.
— Coordinar y evaluar los programas integrales de modernización, desarrollo administrativo y calidad en las dependencias y entidades.
— Expedir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.
— Emitir las normas técnicas y criterios de aplicación a que deba sujetarse la planeación, programación y evaluación de las acciones que en materia de informática se lleven a cabo en la administración pública, y otorgar la asesoría correspondiente.
— Comprobar el cumplimiento de las políticas en materia de protección a los derechos humanos, igualdad de género, respeto a la diversidad y protección al medio ambiente.
— Fijar la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la administración pública.
— Emitir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la administración pública, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.
— Constatar directamente o a través de los órganos internos de control que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento fi-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nanciero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública.

— Nombrar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, y atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.
— Remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales a los comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal, así como normar y controlar su desempeño.
— Participar en el marco de los sistemas nacionales Anticorrupción y de Fiscalización, así como con los correspondientes en el estado, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes.
— Establecer las acciones que acuerde el Sistema Estatal Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables.
— Entregar periódicamente un informe al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, así como al titular del Ejecutivo, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, y promover ante las autoridades competentes las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas.
— Implementar mecanismos internos para la administración pública que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.
— Elaborar las políticas de coordinación que sean promovidas por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la administración pública.
— Expedir el Código de Ética de los servidores públicos de la administración pública y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública.
— Hacer uso de las facultades que la Constitución federal y la Constitución Política del Estado les otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, recursos públicos federales y participaciones federales, según el ámbito de su competencia.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

L. *La Secretaría de Cultura*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley en cita, le corresponde a la Secretaría de Cultura:

— Ejecutar y evaluar la política cultural en la entidad y proponer y, en su caso, ejecutar el programa y las acciones que se autoricen para el sector.
— Promover la difusión de la cultura y la aproximación de las personas a ella como una forma de fortalecer la identidad, reconocer el pasado y diseñar el destino de los coahuilenses.
— Impulsar la investigación, la manifestación y la difusión de las artes en sus distintas modalidades.
— Difundir y preservar las manifestaciones de la cultura popular del estado, y rescatar y preservar las tradiciones que conforman la identidad de los coahuilenses.
— Alentar e impulsar la participación organizada de la sociedad civil en la promoción y difusión de la cultura.
— Coordinar la creación de instituciones y espacios para el desarrollo, promoción y difusión de la cultura.
— Administrar museos, teatros, centros de investigación artística, casas de cultura, galerías y librerías en el estado.
— Difundir en la entidad la riqueza cultural de sus regiones y hacer lo mismo en el país y en el mundo para dar a conocer las expresiones artísticas y culturales de los coahuilenses.
— Trasladar al estado y difundir en sus regiones expresiones artísticas y culturales de otras partes del país y del mundo que enriquezcan la perspectiva y el espíritu de los habitantes del estado.
— Fortalecer la Banda de Música de la entidad federativa.
— Realizar las acciones correspondientes para la preservación del patrimonio cultural del estado.
— Promover la capacitación y profesionalización cultural y artística en la sociedad.

M. *La Secretaría del Trabajo*

Según establece el artículo 33 de la citada Ley, la Secretaría del Trabajo tiene competencia para:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Hacer uso de las atribuciones que en materia de trabajo y previsión social le correspondan al Ejecutivo.
— Coadyuvar con las autoridades competentes en la vigilancia y aplicación de las disposiciones laborales contenidas en la Constitución federal, los tratados internacionales, la Ley Federal del Trabajo y las demás disposiciones de observancia general.
— Obtener el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
— Instrumentar políticas y acciones para el acceso y permanencia del trabajo digno, que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres, así como la inclusión de las personas con discapacidad y personas en situación de vulnerabilidad laboral.
— Dirigir programas de fomento al empleo mediante la capacitación y adiestramiento para el trabajo y la vinculación con el sector productivo, incluyendo a las personas con discapacidad, y propiciando su integración en el ámbito laboral tanto en empresas como en oficinas gubernamentales.
— Resguardar los padrones de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción estatal que se encuentren registradas ante las instancias competentes.
— Conservar y proteger los padrones de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción estatal que se encuentren registradas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.
— Encargarse de la coordinación del Centro de Conciliación y vigilar su correcto funcionamiento.
— Hacerse cargo de la coordinación de las juntas locales y especiales de conciliación y arbitraje, y vigilar su correcto funcionamiento.
— Intervenir, a petición de parte, en la negociación o revisión de contratos colectivos de trabajo.
— Participar de oficio o a petición de parte en los conflictos obrero-patronales de importancia y trascendencia en el estado y, mediante el diálogo y la concertación, promover la conciliación para generar condiciones de paz y estabilidad laboral en el estado.
— Supervisar, en el ámbito de su competencia, las visitas de verificación y de inspección a los centros de trabajo que sean necesarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas correspondientes.
— Hacer del conocimiento de las instituciones públicas de seguridad y de previsión social sobre empresas que omitan otorgar estas prestaciones a sus trabajadores o que trasgredan las normas aplicables.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Elaborar las estadísticas generales correspondientes a la materia de trabajo.
— Emitir dictamen respecto de las consultas sobre la interpretación de las normas en materia laboral.
— Diseñar políticas públicas para incrementar la productividad, fomentar la ocupación y el empleo y mejorar las condiciones laborales en el estado.
— Coordinadamente con las autoridades federales, organizar ferias del empleo y programas para vincular la oferta y la demanda en el mercado laboral, facilitando el acceso de los interesados de manera presencial y por medios virtuales.
— Cumplimentar los convenios y acuerdos que en materia del trabajo suscriba el Poder Ejecutivo del estado con la Federación.

N. *La Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial*

Como previene el artículo 33 bis de la Ley aludida, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Territorial está autorizada para:

— Ejecutar y evaluar en el ámbito de su competencia las políticas públicas en materia de vivienda y ordenamiento territorial relacionado con vivienda, aguas y regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos.
— Actualizar, ejecutar y evaluar los programas estatales de vivienda, así como brindar asesoría y apoyo que le sea requerido por las autoridades municipales de la entidad para la formulación e instrumentación de los programas municipales en esta materia.
— Efectuar acciones tendientes a la regularización de la tenencia de la tierra (urbana y rústica) y de los asentamientos humanos en coordinación con las dependencias o entidades competentes, así como tomar las medidas para subsanar los que ilegalmente ocurran.
— Impulsar la planeación en materia de vivienda y la inversión en ésta, el equipamiento y los servicios urbanos.
— Vigilar el cumplimiento de los programas de adquisición de vivienda en coordinación, en su caso, con los ayuntamientos y promover el acceso a las personas, principalmente a aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, a una vivienda digna y decorosa.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Apoyar el ordenamiento territorial en relación con vivienda, aguas y regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos.
— Colaborar con la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad en la formulación y actualización del programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
— Conducir a los organismos estatales que ofrezcan el servicio de agua potable y alcantarillado, y, en su caso, convenir con uno o más municipios la prestación de servicios en áreas metropolitanas.
— Impulsar estudios en materia hidrológica que garanticen el cuidado del agua y la posibilidad de su aprovechamiento para el consumo humano, agropecuario e industrial.
— Diseñar políticas e implementar acciones de coordinación institucional que propicien el mejoramiento, operación y uso eficiente de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas y rurales.
— Otorgar la asistencia técnica para la creación y funcionamiento de los organismos descentralizados estatales y municipales, cuando estos últimos lo soliciten, encargados de la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, de acuerdo con la legislación aplicable en la materia.
— Apoyar las buenas prácticas en materia de cuidado del agua, ahorro y uso responsable de la misma, y contribuir en la remediación de este líquido.
— Auxiliar en el aprovechamiento y abastecimiento de cuerpos de agua de competencia estatal, y ayudar a las instancias municipales en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, de conformidad con las disposiciones aplicables.
— Aplicar las sanciones que procedan por la infracción a los ordenamientos legales correspondientes.

O. *La Secretaría de Turismo y Desarrollo de Pueblos Mágicos*

De acuerdo con lo señalado en el artículo 33 ter de la Ley mencionada, a la Secretaría de Turismo y Desarrollo de Pueblos Mágicos le corresponde:

— Ejecutar y coordinar la política de desarrollo y promoción de la actividad turística estatal.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Impulsar las zonas de desarrollo turístico en la entidad y apoyar el desarrollo de su infraestructura, estimulando la participación de los sectores público, social y privado.
— Implementar programas permanentes para alentar el turismo interno y para promover en el mundo las riquezas paleontológicas e históricas y la singularidad de la naturaleza del estado como un mecanismo de atracción de visitantes especializados.
— Con el apoyo de la Secretaría de Economía, alentar el turismo de negocios y generar alternativas de esparcimiento para este tipo de visitantes.
— Incluir aspectos de calidad y competitividad en los programas de desarrollo turístico.
— Establecer programas con los prestadores de servicios turísticos para incrementar el flujo de turistas a la entidad.
— Incentivar la creación de organismos especializados para la promoción y difusión de programas de desarrollo turístico, así como apoyar la formación de asociaciones, patronatos, comités y demás organismos que auspicien el turismo social, los proyectos turísticos en los pueblos mágicos y en el medio rural.
— Impulsar la capacitación de personal especializado con la finalidad de elevar la calidad en la prestación de los servicios turísticos.
— Actualizar y difundir la información estadística relacionada con el turismo estatal, así como aquella de orientación a turistas.
— Dar asistencia a los turistas en sus relaciones con prestadores de servicios.
— Intervenir en acciones coordinadas con las dependencias competentes para auxiliar a los turistas en casos de emergencia o desastre.
— Practicar visitas de verificación a los prestadores de servicios turísticos.
— Junto con la Secretaría de Cultura, promover y difundir la cultura del estado en beneficio del turismo de la entidad.
— Promover las actividades culturales, eventos y espectáculos que difundan los atractivos turísticos y de negocios del estado.
— Proponer la concesión de los servicios comerciales y de apoyo al turista, así como promover su mejora, ampliación y modernización.
— Impulsar el aprovechamiento racional de los recursos y atractivos naturales y culturales de los pueblos mágicos del estado.
— Tramitar el fortalecimiento de la calidad de los servicios, la innovación y el desarrollo de los productos turísticos de los pueblos mágicos coahuilenses.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior de los pueblos mágicos de la entidad.
— Opinar ante la Secretaría de Economía respecto a aquellos casos en que la inversión concurra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos en pueblos mágicos.
— Supervisar la implementación, el seguimiento y la aplicación de los programas regionales referidos a pueblos mágicos.
— Diseñar políticas públicas que fomenten el desarrollo turístico de los pueblos mágicos del estado.
— Apoyar el desarrollo de la infraestructura turística en los pueblos mágicos y estimular la participación de los sectores social y privado.
— Celebrar convenios de coordinación y colaboración con el objeto de regular la prestación de servicios de hospedaje que se ofrecen mediante plataformas digitales en el estado.

P. *La Secretaría de Inversión Pública Productiva*

En los términos del artículo 33 Quáter de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, le compete a la Secretaría de Inversión Pública Productiva:

— Analizar y proponer al Ejecutivo del estado, así como a los ayuntamientos, modelos financieros que permitan ofrecer fuentes de financiamiento alternas para el incremento de la inversión pública productiva mediante proyectos de asociación público privada en ambos niveles de gobierno.
— Participar en el Comité de Proyectos para la validación de proyectos mediante el esquema de asociaciones público privadas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Desarrollar los modelos de inversión pública productiva a través de la figura financiera de asociaciones público privadas que requieran las diversas unidades administrativas de la administración pública del estado de Coahuila de Zaragoza.
— Sugerir a las dependencias del gobierno del estado y a las relativas de los municipios la instrumentación de modelos de inversión pública productiva a través de asociaciones público privadas.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Firmar con los ayuntamientos del estado, cuando así se lo soliciten, convenios de capacitación de funcionarios municipales, fundamentalmente en las siguientes materias: la interpretación de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza; la formación de comités para la validación de asociaciones público privadas, y la metodología para la estructuración de asociaciones público privadas.
— Cooperar con la Secretaría de Finanzas en el establecimiento de las acciones que permitan dotar de los elementos técnicos, metodológicos y normativos requeridos para su instrumentación, consolidación y seguimiento, en aras de lograr una eficiente inversión pública productiva.
— Cooperar con la Secretaría de Finanzas en el establecimiento de criterios para la formulación, financiamiento y evaluación de los proyectos de asociaciones público privadas en la administración pública del estado de Coahuila de Zaragoza.
— Sugerir a la Secretaría de Finanzas y demás dependencias de la administración pública proyectos de asociaciones público privadas, así como evaluar su impacto en los diversos grupos sociales.
— Administrar la cartera de programas y proyectos de inversión con base en la información que presenten las dependencias y entidades de la administración pública del estado de Coahuila de Zaragoza relativos a proyectos de asociaciones público privadas.
— Comprobar, en coordinación con las instancias competentes, la congruencia de los proyectos de asociaciones público privadas que se lleven a cabo con los objetivos rectores y estrategias establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo.
— Emitir directrices relativas a esquemas de gasto de asociaciones público privadas para su observancia por parte de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; de igual forma, participar en las propuestas de modificación a la normatividad aplicable relacionada con programas y proyectos de asociaciones público privadas impulsados por dichas dependencias y entidades.
— Sugerir criterios, a través de las disposiciones normativas que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública del estado, para la formulación e inclusión de programas y proyectos de asociaciones público privadas en sus respectivos presupuestos de egresos de cada ejercicio fiscal y, en su caso, evaluar los mismos.
— Proporcionar la asesoría que soliciten las dependencias y entidades de la administración pública del estado, así como de los municipios,

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

respecto de los criterios y directrices que haya emitido la propia Secretaría en materia de gasto de asociaciones público privadas.

— Proponer, en coordinación con las instancias competentes, modalidades de inversión para los programas y proyectos de asociación público privadas en el estado de Coahuila de Zaragoza y sus municipios, atendiendo a las circunstancias coyunturales, económicas y sociales, procurando en todo momento la participación de los sectores público, privado y social en los mismos.
— Efectuar, en coordinación con las unidades administrativas competentes, el seguimiento sobre la rentabilidad social y/o económica de los programas y proyectos de asociaciones público privadas autorizados por el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Publicar la información en materia de programas y proyectos de asociaciones público privadas, en términos de lo dispuesto en la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, salvo aquella que sea considerada como de carácter reservado.
— Gestionar las solicitudes de información de su competencia, de conformidad con el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Realizar en forma conjunta con la Secretaría de Finanzas la prospectiva de las necesidades del estado de Coahuila de Zaragoza en materia de asociación público privada a mediano y largo plazos, a partir de los documentos de planeación que elaboren las propias dependencias y entidades, considerando el esquema de asociaciones público privadas, en aras de evitar el endeudamiento de los entes gubernamentales.
— Pedir a las dependencias y entidades de la administración pública del estado, por conducto de las unidades competentes en materia de programación y presupuesto respectivas, la información pertinente para el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de asociación público privadas.
— Sugerir a la Secretaría de Finanzas los apartados en materia de gasto, programas y proyectos de asociaciones público privadas para, en su caso, ser incluidos en la exposición de motivos del presupuesto de egresos correspondiente.
— Adecuar conforme a las legislaciones aplicables en la entidad federativa la experiencia tanto a nivel nacional como internacional en el

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

diseño y aplicación de normas y metodologías en materia de asociaciones público privadas.

— Intervenir dentro de foros y organismos del estado de Coahuila de Zaragoza en temas relacionados con asociaciones público privadas y su debida instrumentación.
— Gestionar, de conformidad con la normatividad aplicable, los requerimientos de información y documentación que efectúe la Auditoría Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza en materia de programas y proyectos de asociaciones público privadas.
— Gestionar los requerimientos y consultas en materia de asociaciones público privadas que formulen las dependencias y entidades de la administración pública del estado que incidan en el ámbito presupuestario.
— Encargarse de los procedimientos de licitación pública, así como de los procedimientos de invitación restringida y adjudicación directa, adjudicación de contratos y suscripción de los mismos que sean necesarios para el desarrollo de proyectos de asociación público privada, de conformidad con la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Coahuila de Zaragoza y demás disposiciones aplicables.
— Efectuar el registro, análisis y evaluación de los bienes muebles e inmuebles involucrados en los proyectos de asociación público privada que, en su caso, se instrumenten, así como coadyuvar en las negociaciones correspondientes, tendientes a la indemnización de particulares por la afectación de bienes inmuebles, y proponer, en su caso, su adquisición a la Secretaría de Finanzas e incorporación a la reserva territorial del estado.
— Suscribir los contratos, convenios y acuerdos que sean necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones relacionadas con asociaciones público privadas.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo quinto

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

En una primera aproximación a la descentralización, diré que ésta propende a transferir de un determinado centro 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 todos los sistemas políticos y administrativos del siglo XXI 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.

En opinión del 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 están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.[129]

I. Clasificación de la descentralización

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.

Atañe la descentralización política a la forma de Estado o a la forma de gobierno; así, el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones,

[129] Roversi-Mónaco, Favio, *op. cit.*, t. I, p. 527.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

como la multiplicación de polos de desarrollo lo son de la descentralización económica.

Descentralización administrativa

Se considera 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.

La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública, bajo diversas modalidades. León Duguit contempla la descentralización administrativa regional, la funcionalista, la patrimonial y la concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,[130] admite dos formas, que son la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

A. *La descentralización administrativa por servicio*

En sus inicios, la descentralización administrativa por servicio representó una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se le 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.[131]

En Francia, la personificación de los servicios públicos dio origen a la descentralización administrativa por servicio —también conocida como "sindicalismo funcionarista"—, lo cual significa que la prestación de algunos servicios públicos se llevó a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público —que en el derecho positivo recibe diferentes denomina-

[130] Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 103.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ciones: ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras—, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.

Dada la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica, y merced a su autonomía de gestión, realiza por sí mismo los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

A continuación, se enuncian las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio.

a. Su establecimiento mediante ley o decreto

De manera reiterada se ha empleado en México la tendencia organizacional de la descentralización administrativa por servicio, como lo comprueba el gran número de organismos descentralizados creados tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. Muchos de ellos no fueron creados por leyes dictadas por el órgano legislativo, sino mediante decreto del titular del Poder Ejecutivo, procedimiento este último que es acremente criticado por la doctrina, por estimar que, en los términos del artículo 126 constitucional, su creación corresponde a la ley, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto y, además, porque la creación de semejantes personas de derecho público debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo, cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten".

b. Personalidad jurídica propia

Así pues, la personificación de servicios públicos en Francia dio origen a la descentralización administrativa por servicio que, desde entonces, implica la creación de una persona jurídica de derecho público, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, jurídicamente imputable, para

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada. Como acabamos de ver, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece como requisito del organismo descentralizado la personalidad jurídica propia.

c. Patrimonio propio

El propósito de la descentralización administrativa por servicio es agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público, cuyo desempeño se les transfiere bajo el esquema de este tipo de descentralización, deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá, sin mayor trámite, disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

d. Estatuto y regulación específicos

La creación de una persona jurídica bajo el régimen de descentralización administrativa por servicio debe sujetarla a una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos. Asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada; estas últimas no deberán ser de jerarquía, sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

e. Realización de una actividad técnica

Dada su rigidez, el esquema de la administración centralizada no es adecuado para la realización eficiente de muchas de las actividades técnicas asumidas por el Estado, al descartar el modelo liberal del *laissez faire, laissez passer*.

En cambio, la descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino que es la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo atribuidas a la administración pública, las cuales son las inherentes a los servicios públicos, porque emplea fórmulas de organización y de operación semejantes a las utilizadas por las empresas privadas, lo que le permite lograr agilidad y flexibilidad. Cuando no se trate de actividades de ese tipo, no hay razón de realizarlas mediante la descentralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

unitaria. En los términos del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

> Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:
>
> I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
>
> II. La prestación de un servicio público o social; o
>
> III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

f. Tutela y vigilancia por parte de la administración central

La autonomía —a la cual nos acabamos de referir en sus cuatro vertientes—, característica de la descentralización administrativa por servicio, no impide que los organismos descentralizados acuñados en sus troqueles queden sujetos a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta de que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

La sujeción de los organismos públicos descentralizados creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio a la tutela de la administración central se comprueba con las siguientes disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

> Artículo 9o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia…
>
> Artículo 21. El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno.

La tutela y la vigilancia a cargo de la administración centralizada, respecto de los organismos públicos descentralizados creados mediante el esquema de la descentralización administrativa por servicio, se establecen en

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

México a través del siguiente precepto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

> Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

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 la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.[132]

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.[133]

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

[132] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, p. 219.
[133] Buttgenbach, André, *op. cit.*, p. 104.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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.[134]

A mi juicio, las opiniones de Buttgenbach, Díez y Fraga, a las que me acabo de referir, 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 inadmisible considerar al municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincido con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio 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 organización administrativa, las formas de la centralización, la descentralización y la desconcentración administrativas, "de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región".[135]

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, como la prestación de algunos servicios públicos; por tal 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

[134] Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, *cit.*, p. 137.

[135] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1972, p. 94.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.[136]

II. La descentralización administrativa en el derecho comparado

1. *La descentralización administrativa en Francia*

La personificación del servicio público dio origen a la descentralización administrativa por servicio, y se llevó a cabo en Francia a través de la creación de personas jurídicas de derecho público, por medio de las instituciones genéricamente denominadas "establecimientos públicos", que al adoptarse en otros países reciben diversas denominaciones en el derecho comparado.

En Francia se advierten los primeros signos de la personificación del servicio público, inicialmente de manera vaga, en un periodo que va de la época de la Revolución hasta la mitad del siglo XVIII, mediante un incipiente e impreciso concepto de establecimiento público, que en ocasiones se confunde lo mismo con el municipio que con el establecimiento de utilidad pública.

Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo pasado, la noción de establecimiento público se precisa y aclara, al considerársele como persona jurídica de derecho público —el de utilidad pública es de derecho privado— distinta del Estado y del municipio. Georges Vedel explica el establecimiento público francés de la siguiente manera:

> Corrientemente el establecimiento público clásico ha sido definido por la doctrina como un servicio público dotado de personalidad moral; de otra forma dicho, el establecimiento público es un procedimiento de descentralización por servicios, ya que viene a dotar de personalidad moral y autonomía financiera a servicios públicos… El régimen jurídico del establecimiento público está dominado por tres rasgos: es una persona moral, es una persona de Derecho público y administra un servicio público especializado.[137]

El concepto de establecimiento público perdió su precisión, propia del servicio público personificado, al aparecer los llamados establecimientos públicos industriales y comerciales, cuya actividad es distinta a la prestación de servicio público, lo que se agudizó en México con el surgimiento de las empresas productivas del Estado, en cuyo molde se acuñan Petróleos Mexi-

[136] Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avers l'administration*, París, 1930, pp. 210 y 211.

[137] Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980, p. 621.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

canos (Pemex) —que es un establecimiento público industrial— y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que tiene a su cargo el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

2. *La descentralización administrativa en España*

Se instrumentó en España la creación del equivalente hispano del establecimiento público francés, el cual fue denominado "organismo autónomo", definido sucesivamente de distintas maneras en las diversas leyes que lo han regulado. La más reciente de todas ellas es la vigente Ley 40/2015, de 1o. de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según la cual:

> Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Las características de los organismos autónomos españoles son básicamente las siguientes:

— Únicamente pueden crearse mediante ley o por autorización legal previa.
— Sólo pueden desarrollar las actividades específicas que les sean encomendadas.
— Están vinculados, a través de una relación de tutela, con los departamentos ministeriales a los que se les adscribe.
— Sus presupuestos se someten a la aprobación del Consejo de Ministros.
— La contratación y ejecución de sus obras públicas, así como la contratación de sus adquisiciones de bienes y de servicios, pueden exceptuarse del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.
— Están sujetos al control y vigilancia del Estado, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y del departamento ministerial al que están adscritos, a cuyo cargo queda la inspección específica de su funcionamiento.
— Su personal está considerado en la calidad de funcionario público.[138]

[138] Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 383 y 384.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

3. *La descentralización administrativa en Uruguay*

En su sección once, intitulada "De los entes autónomos y de los servicios descentralizados", la vigente Constitución de la República Oriental de Uruguay regula a tales instituciones que instrumentan en ese país al equivalente uruguayo del establecimiento público francés.

Para tal efecto, se dispone que los servicios del dominio industrial y comercial del Estado tengan el grado de centralización que establezca la propia ley fundamental y sean administrados colegiadamente por directorios, o de manera unipersonal por directores generales; además, se prohíbe que los servicios de correos y telégrafos, administraciones de aduanas y puertos y de salud pública sean descentralizados en forma de entes.

De igual manera, se previene que los integrantes de los directorios y los directores generales los nombre el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa aprobación de la Cámara de Senadores.

Asimismo, se abre la posibilidad de que, a semejanza de las empresas de participación estatal mayoritaria de México, la ley permita la admisión de capitales privados en la constitución o ampliación del patrimonio de los entes autónomos o de los servicios descentralizados, sin que la participación de los mismos y su representación de éstos en los consejos directorios puedan ser superiores a los del Estado.

La propia Constitución dispone en sus artículos 195 y 196 la creación del Banco de Previsión Social y del Banco Central de la República, respectivamente, como entes autónomos.

III. La descentralización administrativa en el estado de Coahuila

En el párrafo tercero de su artículo 1o., la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza señala lo siguiente: "La administración pública paraestatal se conforma por los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, sin importar la forma en que sean identificadas".

Sin embargo, esa Ley no explica ni se ocupa de los organismos públicos de participación ciudadana, así como tampoco lo hace la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, pero pudiera pensarse que tales organismos sean las empresas de participación estatal a que se refiere el artículo 2o. de la última de las leyes que acabo de citar.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

1. *El organismo público descentralizado*

De conformidad con lo señalado en el artículo 21 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, el organismo descentralizado es creado por ley del Congreso del Estado o por decreto del Ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, cuyo objeto consiste en:

> I. La prestación de un servicio público o social y la realización de actividades en áreas de atención prioritarias para el Estado;
> II. La explotación de bienes o recursos propiedad del Estado;
> III. La investigación científica, difusión de la cultura, impartición de la educación; o
> IV. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Entre los organismos descentralizados del estado de Coahuila figuran el "Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Coahuila de Zaragoza" y el denominado "Servicios de Salud de Coahuila".

2. *La empresa de participación estatal*

Según dispone el artículo 27 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Coahuila de Zaragoza, en la empresa de participación estatal el gobierno del estado participa en la integración del capital social, aportando cuando menos el 51% del capital social mediante la adquisición de acciones que sólo él puede suscribir, y está facultado para designar a su consejo de administración. Al parecer, no existen en la actualidad empresas de participación estatal en el estado de Coahuila.

3. *El fideicomiso público*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 29 de la Ley de referencia, el fideicomiso público es aquel en el que el fideicomitente es el gobierno del estado, un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal mayoritaria o cualquier institución fiduciaria cuando ésta actúe en cumplimiento de los fines de otro fideicomiso de cualquier dependencia o entidad de la administración pública estatal. Tampoco se pudo localizar a algún fideicomiso público en el estado de Coahuila de Zaragoza.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo sexto

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVOS

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 no sólo realiza actos administrativos, sino también lleva a cabo actos materialmente legislativos y actos materialmente jurisdiccionales.

1. *Clasificación de los actos administrativos*

Los actos administrativos pueden ser unilaterales, bilaterales, individuales y generales.

A. *Actos administrativos bilaterales*

Se consideran actos administrativos bilaterales a los nacidos del acuerdo entre la administración pública y los particulares, o el otorgamiento de una concesión de servicio público; a este tipo de actos la doctrina los reconoce específicamente como contratos administrativos o como concesiones administrativas.

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

C. *Actos administrativos individuales*

Se identifican "individuales" 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" aquellos actos de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre 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.

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, el 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.

B. *El criterio material*

Conforme al criterio material —llamado también objetivo o sustancial—, el acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, independien-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

temente 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 sentenciados 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".[139]

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 se engloban actos realizados en ejercicio de la función administrativa de muy diversa índole, como son 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

[139] Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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.[140]

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 pública, 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 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, la 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".[141]

---

[140] Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

[141] Dromi, José Roberto, "Presunción de legitimidad", *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Respecto a la presunción de legitimidad, el artículo 8o. de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone:

> El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

B. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo: en el primero se considera obligatorio y exigible y, por tanto, debe cumplirse, y en el segundo entraña una fuerza especial gracias a la cual la administración pública puede ejecutarlo coactivamente, aun 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.[142]

Acerca de la ejecutoriedad del acto administrativo, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila ordena:

> Artículo 9. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.
>
> Artículo 10. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

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

[142] Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, *cit.*, pp. 261 y 262.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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:

— Que se trate de un acto administrativo unilateral.
— Que sea individual, es decir, no general.
— Que declare derechos subjetivos.
— Que haya sido notificado al interesado.
— Que sea regular, esto es, que reúna las condiciones esenciales de validez.
— Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.[143]

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 acto reúna las condiciones esenciales de validez; así, 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.[144]

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza se refiere a la impugnabilidad del acto administrativo en los siguientes términos:

[143] Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, *cit.*, pp. 146-150.
[144] *Ibidem*, pp. 163 y 164.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> Artículo 49. El afectado podrá impugnar los actos administrativos recurribles que no hayan sido notificados o no se hubieren apegado a lo dispuesto en esta ley.
>
> …
>
> Artículo 96. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

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 y tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; este desacuerdo 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 que elemento es la parte de un todo, y será esencial 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 cambio, 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 le afecta el acto jurídicamente.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[145]

En opinión de Rafael I. Martínez Morales:

> 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.[146]

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 Delgadillo 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".[147]

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".[148]

---

[145] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, *cit.*, p. 727.

[146] Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

[147] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, *cit.*, p. 174.

[148] Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, *cit.*, p. 227.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido aquel 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".[149]

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".[150]

B. *Requisitos del acto administrativo*

Por requisitos del acto administrativo en sentido restringido entendemos 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 se refiere 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

[149] Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

[150] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[151]

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 son actos materialmente administrativos. En suma, tanto los órganos de la administración pública como cualquier otro órgano del Estado expedirán actos administrativos en sentido estricto si y 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 la 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. En derecho, fundar 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 tal suerte que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual se encuentra expresamente facultada.

Por su parte, 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, o sea, en la apreciación y valora-

[151] Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ción 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.[152]

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.[153]

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; esta voluntad 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.[154]

En su resolución de la contradicción de tesis 327/2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, en relación

[152] Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

[153] Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, tercera parte, p. 666.

[154] Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

con los actos materialmente administrativos a que aluden los artículos 117 y 124, en sus últimos párrafos, de la Ley de Amparo, son aquellos emitidos de forma unilateral y concreta por un órgano de la administración pública; son discrecionales por corresponder, precisamente, a la naturaleza de la acción administrativa, o sea, porque configuran la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, y sus efectos son directos e inmediatos. De esta manera, se pueden señalar como elementos esenciales de este tipo de actos que: "I. Son emitidos por un órgano de la administración pública en forma unilateral; II. Son discrecionales; y, III. Sus efectos son directos e inmediatos".[155]

Por su parte, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila, sin hacer la distinción de cuáles son elementos y cuáles son requisitos, establece:

> Artículo 4. Son elementos y requisitos del acto administrativo:
>
> I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
>
> II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
>
> III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse distintos fines;
>
> IV. Constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
>
> V. Estar fundado y motivado;
>
> VI. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
>
> VII. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
>
> VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
>
> IX. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
>
> X. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
>
> XI. Mencionar la dependencia, órgano o entidad del cual emana;
>
> XII. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

[155] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 2, t. IV, junio de 2021, p. 3976.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

XIII. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XIV. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

5. *Clasificación del acto administrativo* stricto 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 respecto de los gobernados, como acontece 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.

El 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.

Por otro lado, el 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, tenemos la imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Finalmente, el 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".[156]

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, como en el caso de un acuerdo administrativo. Por su parte, 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 administrativo de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general. Respecto de la condonación, el artículo 38 bis del Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece:

> Artículo 38 bis. La Secretaría de Finanzas por conducto de la Administración Fiscal General podrá condonar total o parcialmente accesorios de los créditos fiscales impugnados ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza mediante el juicio contencioso administrativo sumario, en los términos de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Esta condonación quedará condicionada al cumplimiento de la propuesta de conciliación de conformidad con la misma ley.

[156] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, *cit.*, p. 246.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[157]

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 un servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando debería ser al revés.

b. Actos que restringen los 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 con los apercibimientos, porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obliga-

[157] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 237.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ciones 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, Limitación de Dominio y Servidumbre Administrativa por Causas de Utilidad Pública para el Estado de Coahuila, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece en su capítulo primero lo siguiente:

> Artículo 3. En el Estado de Coahuila la propiedad privada está garantizada. Este derecho sólo puede ser objeto de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio cuando exista, se declare y justifique una o varias causas de utilidad pública y mediante la indemnización o compensación correspondiente. La imposición de modalidades al derecho de propiedad no constituye un acto de privación y se hará en los términos de la presente ley y las demás que sean aplicables.

En cuanto a la utilidad pública, la Ley de referencia previene:

> Artículo 7. Para los efectos de la presente ley, son causas de utilidad pública para la expropiación, ocupación temporal y limitación de dominio:
>
> I. El establecimiento, explotación, conservación o ampliación de un servicio público;
>
> II. La apertura, ampliación, prolongación o alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes vehiculares o peatonales, caminos, pasos y túneles, para facilitar el tránsito urbano y suburbano, así como la construcción de cualquier obra de infraestructura vial necesaria para mejorar las vías públicas, urbanas, suburbanas y rurales;
>
> III. La creación, mejoramiento, embellecimiento, ampliación y saneamiento de los centros de población y de sus fuentes de vida;
>
> IV. La construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o pistas de aterrizaje, construcción de edificios oficiales para el Gobierno o Municipios del Estado y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
>
> V. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos,

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

y de los bienes que se consideran como características notables de la cultura del Estado;

VI. La creación, fomento y conservación de parques y zonas industriales en beneficio de la colectividad;

VII. El Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado y de los Municipios; el establecimiento de áreas naturales protegidas; la creación de reservas territoriales para la restauración, protección y conservación de los hábitat naturales existentes en el Estado, así como la implementación de medidas para evitar la destrucción de los elementos naturales, en especial aquellos susceptibles de explotación y en general, todo aquello que tienda a preservar y restaurar el medio ambiente y el equilibrio ecológico del Estado;

VIII. El abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;

IX. Los medios empleados para la defensa del Estado o para el mantenimiento de la paz pública;

X. La instalación o construcción de edificios provisionales a lo largo de los límites del Estado, necesarios para la vigilancia y conservación del territorio estatal;

XI. La regularización de la tenencia de terrenos destinados a vivienda o la reubicación de las mismas por causas de beneficio e interés social;

XII. La satisfacción de necesidades de reubicación de comunidades que debido a desastres naturales o provocados por acciones humanas, hayan perdido sus hogares, o se ubiquen en zonas de alto riesgo;

XIII. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

XIV. La restauración o demolición de obras de infraestructura que representen un riesgo para la colectividad;

XV. La construcción y adecuación de obras de infraestructura hidráulica para la captación, conducción, tratamiento y distribución de agua potable; así como para el tratamiento de aguas residuales, drenaje y cualquier obra que propicie el abastecimiento y disposición del recurso hídrico;

XVI. La adquisición de terrenos, superficies o determinadas zonas dentro del Estado con la finalidad de creación de desarrollos turísticos, y

XVII. Los demás casos previstos por otras leyes.

Así, tenemos que por causa de utilidad pública podrán ser objeto de expropiación toda clase de bienes, 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 que se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

representa otra forma de restringir los derechos de los particulares; por ejemplo, el artículo 59 de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Coahuila de Zaragoza prevé imponer multas que van desde veinte hasta doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, al momento de la comisión de la infracción, para la conducta señalada en la fracción III del artículo 58 de este ordenamiento.

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. A este respecto, la Ley del Registro Civil del Estado de Coahuila dispone:

> Artículo 4. El Registro Civil es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno que le estará jerárquicamente subordinado. Su función es de interés público. Su objeto consiste en hacer constar de manera auténtica, todos los actos y hechos relacionados con el estado civil de las personas físicas, mediante la intervención de personas dotadas de fe pública, denominadas Oficiales del Registro Civil, o en su caso, Oficiales del Registro Civil Adjuntos, a través de un sistema organizado de publicidad. La coordinación, supervisión y evaluación del Registro Civil corresponderá a la Secretaría de Gobierno, por conducto de la Subsecretaría o unidad administrativa que se señale en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno o conforme lo instruya el o la titular de la misma.

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 ordena-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

mientos legales o reglamentarios. Por su parte, 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 que algo 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".[158]

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. Acerca de la invalidez del acto administrativo, el Código Administrativo del Estado de Coahuila ordena:

> Artículo 9. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.
>
> Artículo 10. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.
>
> Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste, al órgano administrativo que lo emitió, desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Estatal o Municipal los efectúe.

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 volun-

[158] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, *cit.*, t. II, pp. 560 y 561.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tad 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". 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.[159]

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 legislaciones, la revocación del acto es atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional; en cambio, en otras legislaciones se establece que la instancia administrativa puede tanto revocar como anular dichos actos.

En lo que respecta a la anulación del acto administrativo, tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia reconocen distintos grados, que en orden descendente suelen ser: 1) inexistencia, 2) nulidad y 3) anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo[160] señala con relación al recurso de revisión lo siguiente:

> 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.

[159] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, *cit.*, p. 373.

[160] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de agosto de 1994.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, además, por omisión de sus formas constitutivas.[161]

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.

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.[162]

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.

D. *Extinción del acto administrativo 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.

---

[161] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, *cit.*, pp. 292 y 293.

[162] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, *cit.*, pp. 766-773.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 contemplados 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 20 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 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 ocho, de tal suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a ocho 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".[163] 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, ya que éste es 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 admi-

[163] González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nistrativo. 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.

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".[164]

2. *El procedimiento administrativo en el estado de Coahuila*

En el estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado 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 7o., dispone que el procedimiento administrativo se rige por los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Además, la referida Ley establece, entre otras, las formalidades procedimentales y procesales siguientes:

> Artículo 21. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga lo contrario:
>
> I. Los trámites deberán presentarse 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 original puede presentarse en copia certificada por autoridad competente o Notario Público;
>
> III. Los interesados podrán señalar los datos de identificación de los permisos, registros, licencias y, en general de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Estatal o Municipal ante la que se realicen los trámites, sin que sea necesario hacer entrega de copia de los mismos;
>
> Las licencias, autorizaciones o permisos otorgados por la dependencia estatal o municipal, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, pa-

[164] Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

raestatal o paramunicipal competente, se entenderán refrendados, renovados o revalidados con la presentación del pago de los derechos correspondientes.

La autoridad competente contará con un plazo de tres meses a partir del refrendo, renovación o revalidación correspondiente para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables para su otorgamiento. En caso de incumplimiento, se otorgará un plazo de cinco días hábiles para subsanarlo, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo para algún supuesto en particular. Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que se haya subsanado el incumplimiento, procederá la cancelación de la licencia, autorización o permiso correspondiente.

IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o copias adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal de la Administración Pública Estatal o Municipal ante la que se realicen los trámites correspondientes, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia, entidad u organismo descentralizado, desconcentrado, paraestatal o paramunicipal, aún y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa.

V. Los particulares podrán ejercitar los recursos y solicitudes establecidos en la presente ley dentro de un plazo de hasta 20 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que les fue notificado el acto que los agravia, perjudica o, en su caso, le beneficia y deseen reclamar su ejecución o demostrar que, favoreciendo a una persona o grupo de personas, se causa perjuicio al interés público; siempre y cuando no se trate de actos que ya contemplen un plazo determinado en este ordenamiento o en otra ley, reglamento, estatuto, manual o disposición administrativa que resulte aplicable al caso concreto.

El mismo plazo operará cuando, no mediando notificación formal, el afectado o interesado acredite la fecha en que conoció del acto, siempre que no se trate de actos irremediablemente consumados y de imposible reparación de acuerdo al presente ordenamiento y a las leyes que resulten aplicables.

En el estado de Coahuila, el procedimiento administrativo, según reza el artículo 19 de la Ley de la materia, puede iniciarse de oficio o a instancia de parte interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo se encuentran establecidas en el artículo 132 del ordenamiento en cita, y consisten en desistimiento, convenio entre los particulares y las autoridades administrativas, resolución expresa del mismo, resolución afirmativa ficta que se configure, y resolución negativa ficta.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

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".[165]

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.

[165] Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 de 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 a dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. constitucional, al disponer:

> 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 trascrito, 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 cual, 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, bien para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver de forma negativa.

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 se podrá entablar 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.

III. El proceso administrativo

Muchos autores, como es el caso de Giuseppe Chiovenda, distinguen entre procedimiento y proceso administrativos. El primero —como acabamos de ver— se desarrolla en sede administrativa y, en ocasiones, se puede incurrir 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.

Por su parte, 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[166]

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, donde las partes son el particular y la administración pública, y a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, que es de la competencia de tales tribunales, cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.[167]

[166] Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

[167] En el estado de Veracruz, el proceso administrativo se rige por el Código de Procedimientos Administrativos y es sustanciado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, inserto dentro de la estructura del Poder Judicial local y que está dotado de plena jurisdicción.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo séptimo

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 cuasicontrato

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.[168]

En su artículo 1988, el Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza define al convenio como "el negocio jurídico por el cual dos o más personas crean, transfieren, modifican, conservan o extinguen, obligaciones o derechos"; por otro lado, en su artículo 1989 precisa: "Los convenios que producen o transfieren derechos y obligaciones se llaman contratos".

No existe consenso en la doctrina respecto de la elaboración del concepto de contrato; el renombrado profesor español José Castán Tobeñas distingue

[168] *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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tres interpretaciones del negocio contractual: 1) el concepto amplio identifica la noción de contrato con la de convención o acto jurídico bilateral; 2) el concepto estricto distingue la convención del contrato, al considerar a aquélla el género y a 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), y 3) 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".[169]

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 cuasicontratos y cuasidelitos.[170]

Así, por "cuasicontrato" 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 cuasicontratos 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 con 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.

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

[169] Castán Tobeñas, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II, p. 576.

[170] López de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, 3a. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984, p. 321.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[171]

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 administrativos necesitados del consentimiento de los particulares destinatarios y con frecuentes efectos jurídicos de actos condición.[172]

En la corriente positiva figuran, entre otros renombrados autores, Gastón Jèze, Marcel Waline, Rafael Bielsa, Gabino Fraga y Fernando J. López de Zavalía; para este último, los contratos administrativos son celebrados

[171] 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".

[172] Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1963, vol. III, p. 35.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 de 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.[173]

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; empero, 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".[174]

Obviamente, los contratos celebrados exclusivamente entre particulares no pueden ser de naturaleza administrativa, pero ello no implica que todo

[173] Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo,* 2a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 626.

[174] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I, p. 100.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 entre los actos de la administración en los que actúa como autoridad en su carácter de persona de derecho público y 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 Borruel,[175] 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.

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.[176]

---

[175] Oliván y Borruel, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954, pp. 221-223.

[176] Fernández de Velazco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 15.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 estipulen cláusulas que rebasen la órbita del derecho privado; por ejemplo, al momento de 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".[177]

Sostenido por el Consejo de Estado francés, el criterio de la cláusula exorbitante es objetado porque pudiera ser innecesaria la inserción de tales cláusulas en los contratos administrativos para alcanzar los mismos efectos, por disfrutar la administración pública de especiales prerrogativas establecidas en las leyes y los 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; por lo tanto, un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiera ser la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público, o el logro de la utilidad pública. Este

[177] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 103.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 con 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 el de suministro.[178]

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.[179]

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 el propio Escola 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".[180]

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.

---

[178] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1994, p. 273.

[179] Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, *cit.*, pp. 160 y 161.

[180] *Idem*.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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 con su contenido, son de naturaleza contractual; de ellos deriva una relación jurídica de derecho administrativo, lo cual evidencia su someti-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

miento 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".[181]

Así pues, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, como resultado de una relación bilateral 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 voluntad 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.[182]

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, pues, como

[181] Brewer-Carías, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964, p. 182.

[182] Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 246 y 247.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

dice Jean Rivero, "La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción".[183]

En la entidad coahuilense, el artículo 1o. de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza dispone que esta Ley se encarga de regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen el gobierno del estado, los municipios, los organismos públicos descentralizados estatales y municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno del estado o los municipios de la entidad.

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 Escola, 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 concontratante particular esté obligado a esa continuada prestación.[184]

3. *Principio de mutabilidad*

Dado el *ius variandi* de la administración pública, el contrato administrativo puede ser unilateralmente modificado dentro de ciertos límites por el órgano administrativo 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:

---

[183] Rivero, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970, p. 15.

[184] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 384.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> …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.[185]

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 sea por causas imputables al Estado o administración pública, o bien por causas no imputables a éstos, para lo cual se emplean mecanismos 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" aquella 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.[186]

---

[185] Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968, p. 225.

[186] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 458.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 tractumá 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".

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".[187]

Así, tenemos casos como la prestación del servicio público bajo el régimen de concesión que, de acuerdo con el criterio dominante en la doctrina, se realiza a riesgo y ventura del concesionario, por lo que la 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 aquélla 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)".[188]

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:

> 1o. 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.
>
> 2o. 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

[187] "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.

[188] Fernández de Velazco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, *cit.*, p. 242.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> que la administración cubra total o parcialmente los aumentos producidos, conforme a los principios de la equidad.
>
> 3o. 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.
>
> 4o. 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.[189]

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.[190]

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.

VI. Elementos del contrato administrativo

En materia contractual, conviene tener presente la diferencia existente entre requisito y elemento. Así, el primero (requisito) 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.

---

189 Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, p. 572.

190 Dromi, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 132.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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, por último, 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: 1) consentimiento y 2) 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 y no 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.[191]

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. Por tanto, sin cualquiera de los esenciales, 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 la capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial y la licitación.[192] Como elementos no esenciales, se señalan el plazo de duración, las garantías y las sanciones.[193]

---

[191] García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, EISA, 1959, t. I, p. 260.

[192] 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; Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 3er. y 4o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 2000, pp. 108-110.

[193] Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 303.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Se pueden distinguir entre los elementos esenciales del contrato a los básicos y los presupuestos. De esta manera, los primeros se consideran en sentido estricto el consentimiento y el objeto, en tanto que los presupuestos son aquellos que están 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, nos referimos a 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.[194]

Por su parte, el otro sujeto del contrato administrativo será un particular; éste deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar y 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

[194] Serra Rojas considera elementos del contrato administrativo a la competencia del órgano y a la capacidad del particular. Véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. *Segundo curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 645.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en concurrencia con su cocontratante. Esta voluntad 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.[195]

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.

4. *El objeto*

En todo contrato, el objeto es elemento esencial y básico, y 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.[196]

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.

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

[195] Héctor Jorge Escola no considera a la forma como requisito: "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". Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 186.

[196] Artículos 1757, 1758 y 1760 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

la causa del órgano público a la de su cocontratante 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 cocontratante, 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".[197]

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 de que la finalidad explica el porqué 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".[198]

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.

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, éstos deberán hacerse valer cuando sea necesario, destacando

[197] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 186.
[198] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, *cit.*, t. II, p. 344.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

entre ellos su posible modificación, su 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, pues 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".[199]

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*

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, tal y como lo consideran algunos autores— del contrato administrativo.[200] Se trata, a mi juicio, de un requisito procedimental exigible como regla general en la fase previa a la celebración de los mismos. Si fuera un elemento esencial, sería imprescindible en todos los actos contractuales, lo cual no ocurre así, ya que hay casos de excepción —por ejemplo, cuando se presentan razones de urgencia—, al existir un único posible cocontratante, 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,

[199] Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, *cit.*, p. 516.

[200] Entre otros, podemos señalar a Rafael I. Martínez Morales, quien establece: "*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". Véase Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 3er. y 4o. cursos*, *cit.*, p. 110.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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, a través del 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 es 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).[201]

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 nominado; en este sentido, el profesor Miguel Montoro Puerto deslinda uno de otro, al definir:

> 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.[202]

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

[201] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 239.

[202] Montoro Puerto, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, p. 27.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

con el contrato atípico, dicho profesor español distingue entre uno y otro, al señalar: "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".[203]

VIII. Los contratos administrativos en el estado de Coahuila

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza regulan la mayoría de los contratos administrativos de esa entidad federativa, las cuales establecen tres posibles procedimientos: el de licitación pública, mediante convocatoria pública; el de invitación restringida, y el de adjudicación directa. Asimismo, se contemplan normas relativas a las convocatorias y bases, la presentación y apertura de proposiciones, la declaración del fallo y las excepciones a la licitación.

Las citadas leyes tienen por objeto regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación y contratación de bienes y servicios, así como a la ejecución y control de la obra pública y a los servicios relacionados con la misma que, por sí o por conducto de terceros, realicen las unidades administrativas del Ejecutivo del estado, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los municipios del estado de Coahuila de Zaragoza y los organismos paramunicipales. A este respecto, la Constitución coahuilense dispone:

> Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes; la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras, que realicen el Estado, los Municipios y las entidades paraestatales y paramunicipales, se adjudicarán o llevarán a cabo mediante convocatorias y licitaciones públicas, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, el cual será abierto públicamente, a fin de asegurar las mejores condiciones disponibles, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Empero, los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos, aplicarán los procedimientos previstos en dichas leyes en todo lo que no se oponga a los ordenamientos legales que los regulan.

[203] *Ibidem*, pp. 32 y 33.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Es de hacer notar que la normativa del estado de Coahuila contempla los contratos administrativos con base en dos características especiales: 1) que la administración pública estatal o municipal sea una de las partes contratantes, y 2) que el acto contractual se encuentre sometido a un régimen jurídico de derecho público, como las dos leyes citadas.

Dichos 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 cocontratante; 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, analizo los principales contratos administrativos nominados que celebran los órganos depositarios del poder público en el estado de Coahuila.

1. *Los contratos administrativos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza*

La Ley en cita contiene en sus disposiciones normas relativas al Padrón de Proveedores, a la integración de comités, a las formas de adjudicar los contratos administrativos, a las garantías y a las inconformidades.

A. *El Padrón de Proveedores*

En los términos del artículo 22 de la Ley de referencia, el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Estatal es un registro público en el que deben inscribirse las personas físicas y jurídicas que pretendan celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos y/o servicios con la administración pública estatal o municipal, para lo cual deberán de contar con certificado de aptitud vigente, con una anotación con la que se acreditará la calidad de salarialmente responsable.

B. *Los comités*

De conformidad con lo establecido en los términos del artículo 22 de la Ley en cita, los comités son órganos colegiados cuyo objeto consiste en auxi-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

liar a la Secretaría de Finanzas, a las entidades, a los tribunales administrativos y a los ayuntamientos, los cuales deberán constituirse en la Secretaría de Finanzas, lo mismo que en cada entidad, así como en el tribunal administrativo y en cada ayuntamiento.

a. El Comité de Adquisiciones

Ordena el artículo 29 de la mencionada Ley la creación del Comité de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Coahuila como un órgano del Ejecutivo del estado de carácter interinstitucional, de naturaleza técnica, consultiva y de opinión, cuyo objeto consiste en participar en el establecimiento de los criterios generales que regulen la aplicación de los recursos públicos destinados a las adquisiciones previstas por esta Ley. Así, el Comité de Adquisiciones tiene facultad para:

— Examinar la documentación presentada por las dependencias o entidades sobre los procedimientos de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y, en su caso, emitir su opinión a la instancia correspondiente.
— Opinar respecto de las políticas internas, bases y lineamientos que en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios requieran las dependencias y entidades.
— Expedir opinión y dictamen en los procedimientos de contratación, por medio de invitación a cuando menos tres personas y licitación pública, hasta el fallo correspondiente.
— Promover la creación de subcomités de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios en entidades del gobierno del estado.
— Examinar exclusivamente para emitir opinión, cuando se le solicite, sobre los dictámenes o fallos emitidos por los subcomités de las entidades.
— Recomendar la contratación de servicios multianuales.
— Colaborar en el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.
— Proponer a la Secretaría de Finanzas los montos máximos de contratación a que se sujetarán las dependencias y las entidades.

b. El Comité de Testigos Sociales

Como previene la fracción I del artículo 43-C de la Ley invocada, en cada dependencia o entidad se deberá crear un comité de designación de testigos

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

sociales, que tendrá como objetivo asegurar la designación de los testigos sociales, con imparcialidad, y fomentando la transparencia mediante su participación en los procesos de contratación de adquisiciones de bienes, arrendamiento de bienes, obra pública y servicios relacionados con las mismas, que lleven a cabo las dependencias y las entidades. El Comité podrá ordenar la cancelación del registro de los testigos sociales que realicen acciones indebidas o que no les correspondan.

C. *Las formas de adjudicar los contratos administrativos*

Dispone el título tercero de la Ley referida que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudiquen mediante licitaciones públicas y, en su defecto, por invitación restringida o por adjudicación directa.

a. La licitación pública

Da comienzo la licitación pública con la publicación de la convocatoria en el medio de difusión electrónica del Órgano de Control y, a su vez, la publicación de un resumen de la misma, por una sola vez, en uno de los diarios de mayor circulación en el municipio en donde haya de ser adquirido o arrendado el bien o prestado el servicio, pudiendo prevenirse en la convocatoria utilizar la modalidad de subasta electrónica inversa, entendiéndose por tal el procedimiento de adquisición de bienes y servicios en el que los proveedores pujan hacia la baja del precio ofertado.

Según señala el título tercero de la Ley en análisis, las convocatorias deben contener, al menos, lo siguiente:

— El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante.
— Lugar, fecha y horarios en que se pueden obtener las bases de la licitación y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas.
— Fecha, hora y lugar de celebración de: 1) las juntas de aclaraciones, las que se podrán realizar a partir del cuarto día posterior a la fecha de publicación de la convocatoria y hasta el séptimo día anterior al acto de presentación y apertura de proposiciones por corresponder al último día de venta de bases, siendo obligatorio celebrar por lo menos una, en las que solamente podrán solicitar aclaraciones las personas que hayan adquirido las bases correspondientes; 2) el acto

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

de presentación y apertura de proposiciones, donde habrá de señalarse si se aceptará o no el envío de propuestas por servicio postal o de mensajería, o por medios remotos de comunicación electrónica, y 3) el acto de fallo técnico y económico.
— Indicar si la licitación es nacional o internacional; en caso de ser internacional, se deberá señalar el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.
— El señalamiento de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
— El detalle descriptivo de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación, así como la correspondiente a, por lo menos, cinco de las partidas o conceptos de mayor monto, incluyendo la cantidad y unidad de medida de éstas.
— El plazo y lugar de entrega de los bienes o la prestación de servicios; este último se fijará de acuerdo con las necesidades o premura del requerimiento de los mismos.
— Las condiciones de pago.
— El señalamiento de si se otorgará o no anticipo, en cuyo caso deberá señalarse el porcentaje respectivo, el cual no podrá exceder del 50% del monto total del contrato.
— Tratándose de arrendamiento, la indicación de si éste es con o sin opción a compra.
— La advertencia de que en igualdad de condiciones en lo relativo a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes se preferirá a las personas físicas o morales que hayan acreditado ser proveedores salarialmente responsables.

Cabe señalar que cualquier modificación a las bases de la licitación, derivada del resultado de la o las juntas de aclaraciones, será considerada como parte integrante de las propias bases de licitación.

Cuando las propuestas presentadas no reúnan los requisitos de las bases de la licitación o sus precios no fueren aceptables, la convocante deberá expedir una nueva convocatoria; lo mismo deberá hacerse si, vencido el plazo de venta de las bases de la licitación, ningún interesado las adquiere. Asimismo, las dependencias y entidades podrán cancelar una licitación por caso fortuito o fuerza mayor.

Las posibilidades de prescindir de la licitación pública en la contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios se darán en los siguientes términos:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Artículo 64. Las Dependencias y Entidades, bajo su responsabilidad, podrán fincar pedidos o celebrar contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. Por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del Estado como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente de prevención o readaptación social o para garantizar la seguridad del Estado. No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción, los requerimientos de bienes de consumo para usos administrativos que tengan los sujetos de esta ley;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto, las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles;

VII. Cuando se trate de adquisiciones, de las que de no efectuarse, se afecte el buen funcionamiento de la administración pública estatal, o bien pongan en peligro las operaciones de algún programa de gobierno, o puedan acarrear consecuencias para su buen desarrollo;

VIII. Cuando el estado deba responder en forma expedita, a cualquier necesidad generada en alguna de sus dependencias, entidades, región o municipio, debidamente justificada y que no haya sido planeada dentro de las operaciones sustantivas para el cumplimiento de sus metas y objetivos;

IX. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la Convocante podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento;

X. Se realicen dos licitaciones públicas o bien dos procedimientos por invitación a cuando menos tres personas, que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

XI. Existan razones plenamente justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

XII. Cuando se requiera de adquisiciones o arrendamiento de bienes o materiales de marca, modelo o especificaciones determinadas, de las cuales exista un solo fabricante en el país o en el extranjero, proveedor o distribuidor autorizado. Así como los que se encuentren patentados o bajo licencia;

XIII. Cuando sea necesaria la adquisición de cualquier tipo de bienes o servicios, en que sea preciso guardar la confidencialidad de los mismos, o que cuya difusión pueda implicar algún riesgo para el Estado en cualquier aspecto. O bien, cuya finalidad sea la obtención de información necesaria para determinar acciones o decisiones de gobierno;

XIV. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos, y productos alimenticios básicos semiprocesados, o semovientes;

XV. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación. Si la materia de los servicios se refiriese a información reservada en los términos de la Ley de Acceso a la Información, o su difusión pudiera afectar el interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno del Estado, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa;

XVI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la Convocante contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

XVII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las Dependencias y Entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

XVIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIX. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XX. Se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XXI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo tecnológico innovador para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la Convocante deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constitu-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

yan a favor del Estado o de las Dependencias o Entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la Dependencia o Entidad, con un plazo de tres años;

XXII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico-químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la Dependencia o el órgano de gobierno de la Entidad;

XXIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley de la materia;

XXIV. Cuando se trate de bienes usados, siempre que el precio de adquisición no sea mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito, peritos valuadores autorizados o demás habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables. El avalúo no deberá tener una vigencia mayor de seis meses a la firma del contrato.

b. La invitación a cuando menos tres personas

Conforme al procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, el acto de presentación y apertura de proposiciones podrá hacerse sin la presencia de los correspondientes licitantes, cuando así se haya establecido en las bases de licitación. No obstante, para efectuar la adjudicación correspondiente se deberá contar con al menos tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente; de lo contrario, se podrá optar por declarar desierta la invitación, o bien continuar con el procedimiento y evaluar las proposiciones presentadas. Cuando sólo se haya presentado una propuesta, la convocante podrá adjudicarle el contrato si considera que reúne las condiciones requeridas, o bien proceder a la adjudicación directa, previa justificación de las razones que motivaron dicha decisión, misma que deberá constar por escrito.

c. La adjudicación directa

En el caso de la adjudicación directa, la dependencia o entidad convocante deberá solicitar previamente cotizaciones por escrito a por lo menos tres proveedores que cuenten con registro vigente en el Padrón de Proveedores.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

2. *Los contratos administrativos regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza*

En su título primero, la Ley en cita considera "obra pública" todo trabajo cuyo objeto consista en construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar o demoler bienes inmuebles propiedad del estado, de sus dependencias y entidades y de los municipios y sus organismos, con cargo a recursos públicos del estado o de sus municipios.

Asimismo, considera como "servicios relacionados con la obra pública" a los siguientes: los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con los actos que regula esta Ley; la dirección y supervisión de la ejecución de las obras, y los estudios que tengan por objeto principal rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

A. *El Comité de Apoyo para la Adjudicación y Fallo de los Concursos de Obra Pública*

Como establece el artículo 23 de la Ley en cita, el Comité de referencia está autorizado para analizar y dictaminar sobre los procedimientos de licitación para la adjudicación de la obra pública propuestos por las dependencias y entidades de la administración pública del estado; verificar que las bases del concurso y las convocatorias de obra pública para las licitaciones públicas e invitación a cuando menos tres personas se apeguen a lo previsto por las disposiciones aplicables; expedir opinión y dictamen acerca de los expedientes que le sean sometidos, a efecto de que sirvan de base para el fallo que corresponda emitir a la dependencia o entidad ejecutora, y colaborar en el cumplimiento de la normativa aplicable.

B. *Las formas de adjudicar los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con ellas*

Como dispone el título cuarto de la Ley mencionada, los contratos de obras públicas y los de servicios relacionados con las mismas se deben adjudicar, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al estado de Coahuila las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, experiencia en obras similares, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Sin embargo, en ciertos casos se pueden asignar por invitación a cuando menos tres personas o mediante adjudicación directa.

a. La licitación pública

Las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales. En el caso de las nacionales, sólo se permite la participación de personas de nacionalidad mexicana; en cambio, las internacionales serán obligatorias siempre que deriven de tratados o convenios internacionales, cuando los contratistas nacionales carecen de capacidad para ejecutar la obra pública de que se trate, o cuando en una licitación pública nacional no se presenten ofertas.

De conformidad con el artículo 30 de la Ley en cita, las convocatorias de licitación pública deberán contener:

— El nombre o razón social de la dependencia o entidad convocante.
— El número de oficio de autorización de liberación de recursos emitido por la Secretaría de Finanzas del estado de Coahuila.
— La disposición de que se deberá contar con el registro en el Padrón de Contratistas ante el Órgano de Control, vigente a la fecha de presentación de propuestas.
— Los términos en que los licitantes deberán acreditar su existencia legal, la experiencia y capacidad técnica en obras similares y la capacidad financiera que se requiera para participar en la licitación, de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
— El señalamiento de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases de la licitación.
— La fecha, hora y lugar de celebración de la visita al sitio de realización de los trabajos, la junta de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones técnicas, el acto de fallo técnico y apertura de proposiciones económicas, así como la indicación, en su caso, de las propuestas que podrán presentarse a través de medios remotos de comunicación electrónica.
— La especialidad registrada en el Padrón de Contratistas, así como la experiencia de ejecutar obras similares, que se requiera para participar en la licitación.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— El señalamiento de si la licitación es nacional o internacional; en caso de ser internacional, se deberá establecer si se realizará o no bajo la cobertura del capítulo de compras del sector público de algún tratado y señalar el idioma o idiomas, además del español, en que podrán presentarse las proposiciones.
— La advertencia de que ninguna de las condiciones contenidas en las bases de la licitación, así como en las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.
— El detalle de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos, así como, en su caso, la indicación de que podrán subcontratarse partes de los mismos.
— El tiempo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha estimada de inicio de los mismos.
— El porcentaje de los anticipos que, en su caso, se otorgarían.
— La advertencia de que no podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 50 de la propia Ley.

b. La invitación a cuando menos tres personas

De acuerdo con lo previsto en los artículos 41 y 42 de la Ley en cita, las dependencias y entidades pueden contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, prescindiendo de la licitación pública, a través del procedimiento de invitación a cuando menos tres personas en los siguientes casos:

— Siempre que existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles, o se requiera la atención de urgentes necesidades de inmediata e impostergable atención.
— Cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
— Se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del estado como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.
— Se den circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
— Se lleven a cabo con fines exclusivamente para la readaptación social, para la seguridad pública y para garantizar la seguridad interior.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Cuando por caso fortuito o fuerza mayor no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate.
— Se haya rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación.
— Se hubiera dado una licitación pública que se declarara desierta.
— Verse sobre trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.
— Se refiera a servicios relacionados con las obras públicas prestados por una persona física, a condición de que éstos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.
— Cuando el importe de cada contrato no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el presupuesto de egresos del estado, a condición de que los contratos no se fraccionen para quedar comprendidos en los supuestos de excepción a la licitación pública.

c. La adjudicación directa

La Ley de referencia autoriza la adjudicación directa de los contratos administrativos del estado en el caso de trabajos que requieran fundamentalmente de mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales.

También se autoriza la adjudicación directa cuando la materia de los trabajos se refiera a información reservada, y cuando dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas relativos al mismo contrato hayan sido declarados desiertos.

3. *El contrato de obras públicas y el de servicios relacionados con las mismas*

Como dispone el artículo 45 de la Ley en mención, los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas deben de contener, cuando menos, los siguientes aspectos:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— La autorización presupuestal para pagar las obligaciones derivadas del contrato y sus anexos.
— El procedimiento conforme al cual se llevó a cabo la adjudicación del contrato.
— El monto a cubrir por los trabajos objeto del contrato. Tratándose de contratos mixtos, la parte y su monto que será sobre la base de precios unitarios y la que corresponda a precio alzado.
— El tiempo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, con indicación de la fecha de inicio y conclusión de los mismos, así como los plazos para verificar la terminación de los trabajos y la elaboración del finiquito respectivo, que no podrá exceder de 45 días naturales, los cuales deben ser establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos.
— Los porcentajes, el número y las fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que, en su caso, se otorguen.
— La manera y los términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos que, en su caso, se otorguen y el cumplimiento del contrato.
— Tiempo, forma y lugar de pago de las estimaciones de los trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos.
— Penalidades convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, que serán determinadas únicamente en función de los trabajos no ejecutados conforme al programa convenido, las cuales en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento.
— Penas económicas a cargo de los contratistas que prevean posibles atrasos en los programas de ejecución de los trabajos, de suministro o de utilización de insumos.
— Plazos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos.
— El modo de ajuste de costos, que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por la dependencia o entidad, y que deberá regir durante la vigencia del contrato.
— Causas y modo mediante los cuales la dependencia o entidad podrá dar por rescindido el contrato.
— La indicación de que las obras públicas sólo serán recibidas cuando se encuentren debidamente terminadas conforme a las especificaciones establecidas.
— El detalle pormenorizado de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar como parte integrante del contrato, en el caso de

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

las obras, los proyectos, los planos, las especificaciones, las normas de calidad, los programas y los presupuestos; tratándose de servicios, los términos de referencia.

— Los modos mediante los cuales las partes, entre sí, resolverán las discrepancias futuras y previsibles, exclusivamente sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo que de ninguna manera impliquen una audiencia de conciliación.

4. *Las garantías*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la multicitada Ley, para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con las mismas otorgarán garantías a favor de la Secretaría de Finanzas o de las tesorerías municipales según se trate, salvo el caso de empresas de participación estatal o municipal mayoritarias, en donde las garantías se constituirán a su favor.

Tales garantías, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley en cita, cubrirán los anticipos que hubieren recibido; asimismo, cubrirán el cumplimiento de los contratos.

La garantía del cumplimiento del contrato deberá constituirse dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación del fallo. De igual manera, se establecerá la garantía de la calidad de la construcción o del servicio contratado, vicios ocultos y daños y perjuicios que por inobservancia o negligencia de parte del contratista se pudieren causar a la administración pública contratante o a terceros, durante un periodo de dieciocho meses después de la recepción de los trabajos o servicios objeto del contrato.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo octavo

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".[204]

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 actividad personal obligatoria en beneficio del Estado, al afirmar: "Desde el instante

[204] Ariño Ortiz, Gaspar *et al.*, "Significado actual de la noción del servicio público", en *id. et al.*, *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 76.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[205]

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 *arrêt* 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 *arrêt* 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*,[206] 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 *arrêt* 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 *arrêt* Feutry.

Mas la noción de servicio público no se redujo a una pauta para el deslinde de competencias ni 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 públicos. La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno".[207]

---

[205] Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, 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.

[206] Teissier, Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, París, Paul Dupont Editeur, 1906.

[207] Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 determinado; 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".[208]

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".[209]

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 órgano 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

[208] Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, p. 58.

[209] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 20.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[210]

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".[211]

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".[212]

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 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 encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de Egresos.[213]

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

[210] *Idem*.

[211] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 185.

[212] Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.

[213] "Amparo penal directo. Ricardo Blackaller", *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, 6 de diciembre de 1924, p. 1251.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos".[214]

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:

> 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.[215]

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.

---

[214] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. *Primer curso*, 18a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 111.

[215] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, *cit.*, p. 27.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[216]

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.[217]

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, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal".[218]

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".[219]

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución federal —cuyo decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 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

[216] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. *Primer curso*, *cit.*, p. 111.
[217] Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Temis, 1968, p. 79.
[218] *Ibidem*, p. 53.
[219] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. *Primer curso*, *cit.*, p. 111.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[220]

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).[221]

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 carácter económico o cultural, mediante prestaciones que, por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes".[222]

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, uni-

---

[220] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950, t. III, p. 49.

[221] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 830.

[222] 55756 "Andrés Gutiérrez y otro", Quinta Época, t. CXXIX, p. 479; 132/56 "Luis Hernández Plascencia y otro", Sexta Época, vol. I, p. 33; 3/60 "Arturo Davis Meza y otro", t. XLIV, p. 45; 95762 "Mario Medellín Pérez", vol. LXXII, p. 21; 5/62 "Gilberto Galván González", vol. LXXII, p. 21. Esta tesis apareció publicada con el número 52 en el *Apéndice 1917-1985*, novena parte, p. 82.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

formidad, 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.

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 las convenciones internacionales acerca de 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 qué 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 qué 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, con el propósito de establecer si se trata de una relación o de una sustancia, de un intangible o de un tangible. En respuesta a estas dudas, 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".[223]

Así pues, el servicio —considerado como actividad— se caracteriza por ser intangible, razón por la cual carece de materialidad, por lo que no se

[223] Witker, Jorge, "Diplomado sobre estrategias jurídicas para el comercio exterior", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-julio de 1992, citado por Hernández Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, México, UNAM, Facultad de Derecho, tesis doctoral, 1992.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 aparejado 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 e instrumentos determinados.

Una primera diferencia específica que nos conducirá a un nuevo género próximo, consiste en que la actividad relativa al servicio público es técnica, 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: 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 de-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

terminadas 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.[224]

1. *Prestación por entes de derecho público*

En el esquema de prestación directa de los servicios públicos, llamada en Francia gestión en *régie*, el Estado asume 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 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".[225]

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

[224] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, t. III, p. 91.

[225] Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 704.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[226]

Durante muchas décadas, los servicios públicos de correos y de telégrafos estuvieron encomendados en México a sendas direcciones generales 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 manifesté: "A mi juicio, el servicio público de correo, al igual que el de telégrafo, debiera cubrirlo un organismo descentralizado".[227]

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: "los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por administración directa".[228]

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".[229]

---

[226] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, p. 290.

[227] Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982, p. 233.

[228] Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 52.

[229] Buttgenbach, André, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 desaparezca 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 servicio 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.[230]

A juicio del profesor colombiano Eustorgio Sarría,[231] 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 de 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

[230] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, *cit.*, t. I, p. 260.
[231] Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 79.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

fideicomitente —órganos de la administración pública facultados al efecto— a una institución fiduciaria, con el propósito de realizar un objeto lícito que satisfaga el interés general, requisito que es indispensable para la prestación del servicio.

2. *Prestación de servicios públicos por particulares*

La Constitución General de la República dispone, en el párrafo undécimo del artículo 28, lo siguiente: "…El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos 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…".

En materia de servicios públicos, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza previene:

> Artículo 158-U. Los Ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:
>
> …
>
> IV. En materia de servicios públicos municipales:
>
> …
>
> 4. Aprobar, con arreglo a la ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales.

Por su parte, la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado de Coahuila de Zaragoza contempla la posibilidad de otorgar concesiones en materia de movilidad, y al respecto establece:

> Artículo 109. Se requerirá de concesión del municipio para la prestación del servicio de transporte en las siguientes modalidades:
>
> I. De Pasajeros:
>
> 1. Colectivo:
>
> a) Urbano;
>
> b) Suburbano;
>
> 2. Taxis:
>
> a) En sitio;
>
> b) De Ruleteo;
>
> II. De Carga:
>
> 1. Liviana;
>
> 2. Materiales para la construcción.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> Artículo 110. Se requerirá concesión otorgada por parte de la Secretaría (de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad) para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en las siguientes modalidades:
> I. Masivo;
> II. Colectivo intermunicipal.

En su artículo 158 U, la Constitución de referencia encomienda a los municipios la prestación de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la policía preventiva municipal.

VI. La 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 impropiamente 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 mencionado 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 impropiamente 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, excepcionalmen-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

te, 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*

Son 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. *Intermitentes*

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, o sea, si son gratuitos u onerosos.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 al cual se agrupan en:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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; limpia 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[232]

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.

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 des-

[232] Russomano, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 268.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

de 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:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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.[233]

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 inadmisible 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, 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 objetada por ser absurdo que exista concesión sin el consentimiento del concesionario.

En el orden jurídico mexicano impera la teoría del acto administrativo unilateral respecto de la concesión administrativa; así, por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión define en la fracción XII de su artículo 3o.:

> Concesión única: Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos

[233] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. *Segundo curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 387.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> de telecomunicaciones o radiodifusión. En caso de que el concesionario requiera utilizar bandas del espectro radioeléctrico o recursos orbitales, deberá obtenerlos conforme a los términos y modalidades establecidas en esta Ley.

Además, la concesión administrativa es también un contrato *intuitu personae*, habida cuenta de 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.

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, lo que puede lograrse también con tarifas diferenciadas que permitan, por ejemplo, en el servicio público de suministro de agua, poner un cuota por litro de agua, inferior a los usuarios de bajo consumo.

En lo que atañe a servicios públicos concesionados, la tarifa debe ser suficiente para cubrir la utilidad del concesionario, misma que debe ser razonable, o sea, 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 estatus de usuario efectivo, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable; así ocurre, por ejemplo, en el servicio público de transporte aéreo de pasajeros.

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo noveno

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

En el derecho romano —desde el de la monarquía—, el *paterfamilias* 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 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.[234]

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 Ingrosso, "se aproxima más al concepto económico que

[234] Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[235]

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".[236]

Eduardo Bustamante Vasconcelos, quien fuera secretario del Patrimonio Nacional durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, entendió al patrimonio del Estado como un

> …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.[237]

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 Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

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 federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del Sistema de Administra-

[235] Ingrosso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956, p. 75.

[236] Ingrosso, Gustavo, "Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici", *Novísimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

[237] Bustamante, Eduardo, *Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1959, p. 35.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ción 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 substancias 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 el 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 aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— 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 reflujo 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— 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.
— 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— 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, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos.
— Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caí-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

dos 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 General de Bienes del Estado de Coahuila

Por su parte, la Ley General de Bienes del Estado de Coahuila determina en su artículo 1o. que los bienes de dominio del estado de Coahuila se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

1. *Los bienes del dominio público*

La Ley General de Bienes del Estado de Coahuila clasifica a los bienes del dominio público de la siguiente forma:

> Artículo 2o. Son bienes del dominio público:
> I. Los de uso común;
> II. Las aguas que con arreglo al Artículo 27 de la Constitución Federal corresponden al Estado de Coahuila y estén destinadas a un servicio público, así como los cauces y vasos de las mismas;
> III. Los inmuebles propiedad del Estado destinados por éste a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la presente ley;
> IV. Cualesquiera otros inmuebles propiedad del Estado, declarados por Ley inalienables e imprescriptibles; los demás bienes declarados por el Congreso del Estado monumentos históricos o arqueológicos y que, previa declaración de expropiación y mediante indemnización pasen al patrimonio del Estado, así como los demás bienes que adquiera el Estado por causa de utilidad pública;
> V. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los especificados en las fracciones anteriores;
> VI. Los muebles propiedad del Estado que por su naturaleza normal u ordinaria no sean substituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc.

VII. Los muebles propiedad del Estado de uso común o que estén destinados a un servicio público, siempre que no sean consumibles por el primer uso.

2. *Los bienes de dominio privado del estado*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 3o. de la ley en cita:

Son bienes de dominio privado del Estado:

I. Las tierras y aguas de propiedad estatal susceptibles de enajenarse a los particulares;

II. Los bienes vacantes situados dentro del territorio del Estado;

III. Los bienes que hayan formado parte de una corporación pública creada por una Ley local, que se extinga; y

IV. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título traslativo de dominio, adquiera el Estado, y que no estén comprendidos en el artículo 2o. de esta Ley.

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: sólo las personas pueden tener patrimonio, toda persona tiene un patrimonio, cada persona sólo tiene un patrimonio, 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:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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 qué ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro.[238]

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 trasmitir 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 diversos 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.[239]

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 puede ser los afectos a una fundación de beneficencia, en tanto que ésta no se constituye como persona jurídica.

V. Los bienes del estado de Coahuila y los de sus municipios

Desde una perspectiva económica, se entiende por "bien" cualquier cosa que pueda satisfacer las necesidades humanas; Carl Menger define: "Son bienes

[238] Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil francais d'aprés la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

[239] Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922, p. 131.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función".[240]

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.[241]

1. *El patrimonio del estado de Coahuila*

En el estado de Coahuila de Zaragoza, de conformidad con el artículo 9o. de la ley en cita, los bienes muebles o inmuebles que son propiedad estatal son, en principio, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La Ley General de Bienes del Estado de Coahuila 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 a favor del estado o de los municipios dictada en procedimiento administrativo de ejecución, y como formas de derecho privado señala a la compraventa, la permuta y la donación.

2. *El patrimonio municipal*

Patrimonio y hacienda son dos conceptos que no han sido precisados ni diferenciados en los ámbitos del estado, del municipio y del derecho público, pues la legislación, la jurisprudencia y la doctrina suelen confundirlos, e incluso, se refieren 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.

En el estado de Coahuila, su Constitución establece:

> Artículo 94. Constituyen la Hacienda Pública del Estado:
> I. Los bienes que sean propiedad del Estado.

[240] Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969, p. 51.
[241] Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> II. Los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos decretados por el Congreso del Estado.
>
> III. Los bienes vacantes en el Estado.
>
> IV. Las donaciones, legados, herencias o reintegros que se hagan o dejen al patrimonio estatal.
>
> V. Los ingresos que, por otros conceptos, señalen los ordenamientos legales de la materia.

Sobre el tema del patrimonio del estado y de la hacienda pública, 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.[242]

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 en la normativa jurídica no permiten determinar si dichas expresiones se usan 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.

VI. El patrimonio cultural

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 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.

[242] Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

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 del estado de Coahuila destacan el Cristo de las Noas en Torreón, la Iglesia de Santo Madero en Parras de la Fuente, el Museo de los Presidentes Coahuilenses en Saltillo, la Poza Azul en Cuatro Ciénegas, y la Catedral de Santiago en Saltillo.

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 del Sarape y Trajes Mexicanos, el Museo de la Cultura Taurina, y el Museo de la Katrina, todos ellos de Saltillo.

VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en el estado de Coahuila

El marco normativo del patrimonio cultural en el Estado de México 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 mexiquenses 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 en la República 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:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> …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;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 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 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.

Dentro del texto de la Convención mencionada 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,

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 reconocen 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;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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).

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatépetl (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 Yagul y Mitla en los valles centrales de Oaxaca (2010).
— Sistema hidráulico del acueducto del padre Tembleque, Edomex e 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 y 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).

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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).

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 mexiquense: 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 Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

4. *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*

Por su parte, la Constitución de Coahuila se ocupó del tema cultural en su numeral cinco, del que entresaco el siguiente párrafo:

> Artículo 4o. En el Estado la forma de Gobierno será, republicana, laica, representativa, popular y democrática; considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento de los derechos humanos y en los aspectos económico, social y cultural del pueblo; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

…
Artículo 7o.
…
El Estado reconoce a todos los pueblos indígenas que se han asentado en nuestro territorio, sin importar su origen o la época en que iniciaron su residencia, y a los tribales que descienden de poblaciones afromexicanas, a estas comunidades se les brindarán todos los apoyos necesarios para la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, además de garantizarles todos los derechos que los tratados internacionales y las leyes nacionales confieren a las etnias mexicanas. Los pueblos Mascogo y Kickapoo gozan del reconocimiento como comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Coahuila de Zaragoza para todos los efectos legales correspondientes.

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos, las comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para:

a) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

…

d) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

…

Artículo 7o. N…

El Estado deberá remover de manera proporcional los obstáculos de orden económico, político, social y cultural que impidan el pleno desarrollo de la persona y la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social.

5. *Leyes locales del estado de Coahuila de Zaragoza*

La Ley de Desarrollo Cultural para el Estado de Coahuila de Zaragoza, y el Decreto del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, por el que se expide la Carta de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de Coahuila de Zaragoza.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo décimo

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 previene el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa; contará con personalidad jurídica propia y será gobernado por un ayuntamiento autónomo.

En su artículo 158 A, la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza establece que el municipio libre es la base fundamental para la organización territorial, política y administrativa del estado.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Por su parte, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza define:

> Artículo 2o. El municipio es la entidad político-jurídica local, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado, en la cual se constituye el orden de gobierno más próximo a la comunidad a fin de ser el cauce inmediato para su participación democrática en la toma de decisiones en lo que concierne al mejoramiento de las condiciones de vida y al fomento de su desarrollo integral.

A semejanza de la federal y la estadual, la administración pública de los municipios coahuiltecos será centralizada y descentralizada; formarán parte del sector centralizado las dependencias subordinadas a la Presidencia Municipal, y el sector descentralizado comprenderá a los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos públicos.

En los términos del artículo 102 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los ayuntamientos tienen, en materia de administración pública, que:

— Establecer las dependencias y entidades de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y paramunicipal.
— Determinar el destino o uso de los bienes muebles e inmuebles y de toda propiedad municipal, así como otorgar concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles del dominio público municipal, así como el de los servicios públicos.
— Suscribir, con arreglo a la ley, convenios y contratos que fueren favorables o necesarios en los distintos ramos de la administración pública municipal, con los gobiernos federal, estatal y otros gobiernos municipales de la entidad o de otras entidades.
— Autorizar, cada año, el informe del estado que guarda la administración pública municipal, el cual será rendido por conducto del presidente municipal en sesión pública y solemne.
— Designar y remover al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal y demás funcionarios de la administración pública municipal, a propuesta del presidente municipal y sin menoscabo del servicio profesional de carrera en el municipio.
— Designar al titular del Órgano de Control Interno Municipal, y podrán establecerse contralorías sociales.
— Disponer la comparecencia de cualquier servidor público municipal, para que informe sobre los asuntos de su competencia.
— Expedir el reglamento del servicio profesional de carrera municipal.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Realizar cursos, seminarios y programas de educación y capacitación continua, tendientes a elevar el cumplimiento de las funciones de los integrantes del ayuntamiento y demás servidores públicos municipales.
— Garantizar el régimen de seguridad social de los servidores públicos, empleados y trabajadores municipales.
— Fomentar la inclusión laboral de las personas con discapacidad en las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a fin de generar las plazas laborales que la capacidad presupuestaria de cada municipio les permita.

I. La administración centralizada del municipio de Saltillo

En los términos del artículo 123 del Código Municipal del Estado de Coahuila de Zaragoza, debe integrarse la administración pública centralizada, cuando menos, con la Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Dirección de la Policía Preventiva Municipal, y el Órgano de Control Interno Municipal.

1. *La Presidencia Municipal*

De conformidad con el artículo 104 del código en cita, la Presidencia Municipal está autorizada para:

— Citar al ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
— Dirigir las sesiones del ayuntamiento en las que tendrá, en caso de empate, además de su voto individual, voto de calidad.
— Elaborar iniciativas de bandos, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general.
— Presentar iniciativas de ley en materia municipal.
— Publicar en la gaceta oficial del municipio o en el periódico oficial del gobierno del estado, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general.
— Cumplimentar y hacer cumplir las leyes, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal.
— Imponer las sanciones que se deriven de las infracciones a este código, o a cualquier ordenamiento legal del municipio.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, y los programas operativos anuales correspondientes a su periodo constitucional.
— Coordinar el funcionamiento de los distintos órganos de gobierno municipal.
— Coordinar las relaciones entre el ayuntamiento y los poderes públicos del estado, la Federación y demás ayuntamientos, y coadyuvar con las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones.
— Fungir como representante del ayuntamiento en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el ayuntamiento y, en su caso, autorizados por el Congreso del estado.
— Representarlo, además, en todos los actos oficiales y delegar esta representación.
— Firmar, a nombre y con autorización del ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios.
— Conferir, previo acuerdo del ayuntamiento, autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos.
— Coordinar, organizar, supervisar y evaluar a la administración pública municipal en la totalidad de sus órganos, tanto centralizados como desconcentrados, descentralizados y entidades paramunicipales.
— Sugerir al ayuntamiento, las personas que deban ocupar los cargos de secretario, tesorero, jueces municipales y a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a excepción del contralor.
— Designar y remover del cargo, a los servidores públicos municipales, así como conceder o negar licencias.
— Entregar en diciembre, en sesión pública y solemne, el informe anual, aprobado por el ayuntamiento, sobre el estado que guarda la administración pública municipal.
— Entregar la información que requiere el ayuntamiento para el ejercicio de sus facultades.
— Llevar a cabo las acciones y medidas que determine el ayuntamiento.
— Vigilar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos municipales.
— Emplear los elementos de la policía preventiva municipal, para la conservación del orden y la tranquilidad pública, con las salvedades que establece la Constitución General de la República y la particular del estado.
— Publicar en la gaceta oficial del municipio o en el periódico oficial del gobierno del estado, el presupuesto de egresos.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Verificar la oportuna presentación de los estados financieros mensuales, los informes trimestrales de avance de gestión financiera y la cuenta pública anual, en los términos de la legislación aplicable.
— Efectuar visitas a la Tesorería Municipal y demás oficinas que tengan a su cargo el manejo de fondos y valores, informando de su resultado al ayuntamiento.
— Comprobar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las leyes aplicables.
— Revisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación del patrimonio municipal.
— Comprobar que el gasto público municipal se realice conforme al presupuesto de egresos, aprobado por el ayuntamiento.
— Entregar la información que requiere el ayuntamiento para el ejercicio de sus facultades y competencias.
— Realizar las acciones que determine el ayuntamiento.
— Fomentar la educación cívica y la celebración de ceremonias públicas, conforme al calendario cívico oficial.
— Impulsar las actividades culturales y artísticas.

2. *La Secretaría del Ayuntamiento*

La Secretaría del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 126 del código referido, tiene a su cargo:

— Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
— Estar presente en las sesiones de cabildo y fungir como secretario de actas, llevando los libros correspondientes, los cuales deberán rubricarse en todas y cada una de sus fojas y autorizarlas con su firma al final de cada acta. En las sesiones del cabildo el secretario estará presente sólo con voz informativa.
— Informar en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes.
— Certificar con su firma los acuerdos, documentos y comunicaciones oficiales emanados del ayuntamiento y del presidente municipal; sin este requisito no serán válidas.
— Hacer entrega, al término de su gestión, de los libros de actas de cabildo y la demás documentación que integran el archivo munici-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

pal, en acta circunstanciada, en los términos del procedimiento de entrega-recepción previsto en este código y en la Ley de Entrega-Recepción del Estado y Municipios.
— Tramitar todo lo relativo a los acuerdos del ayuntamiento que requieran la aprobación o conocimiento de la legislatura o del Ejecutivo del estado.
— Conducir el despacho de los asuntos oficiales del presidente municipal, dictar las instrucciones y providencias que procedan, cuidar que se cumplan los acuerdos respectivos, y atender la audiencia de la Presidencia Municipal.
— Apoyar a la Presidencia Municipal en las funciones que le correspondan, en materia electoral, de cultos, de extranjeros, de reclutamiento, de salud pública y de organización de actos cívicos oficiales, así como las que le asigne el ayuntamiento o el presidente municipal.
— Recibir y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite.
— Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general.
— Reunir las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio.
— Dar asesoría jurídica a las dependencias municipales.
— Establecer un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos básicos del municipio.
— Dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial.
— Emitir copias certificadas de documentos y constancias que obren en el archivo, de los acuerdos asentados en los libros de actas, siempre que el solicitante acredite tener un interés legítimo.
— Gestionar los nombramientos de los servidores públicos y empleados municipales.
— Emitir las constancias de identidad, residencia y vecindad que le soliciten los habitantes del municipio.

3. *La Tesorería Municipal*

Según establece el artículo 129 de Código mencionado, corresponde a la Tesorería Municipal:

— Proponer al presidente municipal los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

manejo de los asuntos financieros y tributarios del municipio, a efecto de su aprobación por el ayuntamiento y, en su caso, por la legislatura.
— Sugerir al ayuntamiento las medidas o disposiciones tendientes a mejorar la hacienda pública del municipio.
— Recabar los ingresos y contribuciones que correspondan al municipio de conformidad con las leyes fiscales, siendo responsable directo de su depósito y vigilancia, y cuidar que el monto de las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la tesorería.
— Tener al corriente el padrón fiscal municipal y practicar las revisiones y auditorías a los causantes, conforme con las disposiciones fiscales aplicables.
— Documentar toda ministración de fondos públicos.
— Realizar los pagos de salarios, gastos y demás erogaciones conforme al presupuesto de egresos aprobado, con la autorización de presidente y del síndico.
— Dirigir la contabilidad y control del ejercicio presupuestal de la Tesorería y demás dependencias municipales, organismos descentralizados y entidades paramunicipales, en general, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia emita la Auditoría Superior del estado.
— Entregar a la Comisión de Hacienda del ayuntamiento, dentro de los primeros siete días hábiles de cada mes, los estados financieros que correspondan al mes anterior.
— Actualizar de manera permanente un inventario detallado de los bienes municipales, dando cuenta al ayuntamiento en diciembre de cada año.
— Entregar anualmente al ayuntamiento, para su consideración, a más tardar el 31 de agosto de cada año, los anteproyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal.
— Entregar al ayuntamiento, para su autorización y glosa, en forma pormenorizada, la cuenta pública anual y los informes trimestrales del avance de la gestión financiera, incluyendo los documentos, libros de ingresos y egresos de la Tesorería correspondientes, de conformidad con los términos establecidos por la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila.
— Enviar a la Auditoría Superior o al Congreso del estado las cuentas, informes contables y financieros que le soliciten en los términos de la ley.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Tramitar conjuntamente con el síndico, las gestiones oportunas en los asuntos de interés para la hacienda municipal.
— Participar en las operaciones de crédito público municipal y en los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones de carácter económico para el municipio.
— Participar en los juicios de carácter fiscal o en cualquier otro procedimiento que se ventile ante los tribunales, cuando tenga interés la Hacienda Pública Municipal.
— Efectuar propuestas de conciliación y celebrar convenios dentro del juicio contencioso administrativo sumario en los términos de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
— Emitir las resoluciones en los recursos administrativos que sean promovidos en contra de las resoluciones que determinen créditos fiscales, o bien que impongan una sanción por incumplimiento a una disposición reglamentaria en materia de su competencia.
— Cumplimentar los acuerdos, órdenes y disposiciones del ayuntamiento que le sean comunicados.

4. *La Dirección de la Policía Preventiva Municipal*

Como ordena el artículo 131 del código invocado, la Dirección de la Policía Preventiva Municipal está autorizada para:

— Supervisar el estado y funcionamiento de la cárcel municipal para asuntos de competencia exclusiva del municipio.
— Planear acciones de seguridad pública que garanticen la libertad y seguridad de las personas, la prevención y persecución de los delitos, y demás conductas antisociales.
— Apoyar al Ministerio Público, de considerarse necesario, en actividades de investigación de delitos y la aprehensión de delincuentes.
— Colaborar con las autoridades judiciales, cuando lo soliciten.
— Colaborar en la organización y ejecución de los programas del Sistema Municipal de Protección Civil para la prevención y solución de situaciones de emergencia.
— Vigilar la tranquilidad y seguridad pública, evitando toda alteración del orden social, impidiendo la realización de los juegos prohibidos y procurando prevenir y controlar la vagancia.
— Tener control y registro de infractores a los reglamentos municipales y de hechos delictuosos de que tenga conocimiento.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Comprobar que la institución de la policía se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
— Comprobar que en el cumplimiento de las funciones de policía, los ciudadanos no reciban malos tratos, golpes, azotes y todo tipo de vejaciones que les cause deshonra o menosprecio.
— Vigilar que los elementos que integran el Cuerpo de Policía Preventiva Municipal usen uniforme, reciban cursos de capacitación y adiestramiento para lograr una mayor técnica y eficiencia en el desempeño de sus labores.
— Verificar que el servicio de seguridad pública se otorgue en todo el municipio, procurando la organización y control de las comandancias de ronda y rondines, y dar asesoría y vigilancia a la organización y funcionamiento de rondines de la policía auxiliar o de seguridad pública privada.

5. *La Contraloría Municipal*

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 133 del código en cita, compete a la Contraloría Municipal:

— Programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación del ejercicio del gasto público municipal, fiscalizando el ingreso y su congruencia con el presupuesto de egresos.
— Comprobar el cumplimiento de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás leyes que integran el Sistema Estatal Anticorrupción, y aplicar el sistema de sanciones cuando proceda.
— Cumplimentar las normas y criterios de control y evaluación, vigilando su cumplimiento.
— Fijar las bases generales para la realización de auditorías, inspecciones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública municipal y paramunicipal.
— Nombrar a los auditores externos y proponer al ayuntamiento, en su caso, a los comisarios de los organismos descentralizados y entidades paramunicipales.
— Cuidar que los ingresos municipales sean enterados a la tesorería municipal, conforme con los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables.
— Hacer el dictamen de los estados financieros de la tesorería municipal y verificar sean remitidos al Congreso del estado los informes trimestrales de la cuenta pública municipal.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Cuidar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, reglamentos, convenios, programas y manuales respectivos.
— Colaborar con los organismos que integran el Sistema Estatal Anticorrupción, así como con el Auditor Superior del estado y con la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Poder Ejecutivo, para el cumplimiento de sus funciones.
— Participar, para efectos de verificación y control, en los contratos que emanen de la celebración de convocatorias y licitaciones, y vigilar el cumplimiento de dichos contratos.
— Comprobar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal.
— Operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias.
— Intervenir en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, entidades y fideicomisos públicos municipales y ejercer las atribuciones que le otorga la Ley de Entrega-Recepción del Estado y Municipios.
— Revisar el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, verificando los datos de identificación y el destino de los mismos.
— Comprobar que los servidores públicos municipales cumplan con su obligación de presentar la declaración de situación patrimonial en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y demás ordenamientos aplicables, cuidando también que los servidores públicos municipales con cargos directivos, así como los integrantes del cabildo no intervengan o participen indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tengan interés personal, familiar o de negocios.
— Sustanciar los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos para fincar responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones correspondientes en los términos que las leyes señalen o, en su caso, presentar a la Auditoría Superior del estado, a los Órganos Internos de Control o al Tribunal de Justicia Administrativa, aquellos asuntos relativos a faltas administrativas graves.
— Enviar al síndico los asuntos cuyos hechos se consideren constitutivos de delito, a fin de que éste presente la denuncia y/o querella correspondiente ante la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción, prestándole para tal efecto la colaboración que se le requiera.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— Coordinar los programas de modernización y de mejoramiento de la administración pública municipal, y sugerir las medidas tendientes a la simplificación de los trámites y procedimientos internos de la administración pública municipal, así como los que ante el propio contralor deban efectuar los particulares con arreglo a las leyes.

II. La administración municipal descentralizada en el estado de Coahuila

En los términos del capítulo III del título tercero del código aludido, los organismos descentralizados, al igual que las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos municipales pueden crearse por acuerdo del ayuntamiento; los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y orgánica; su patrimonio debe constituirse total o parcialmente con bienes, aportaciones presupuestales, asignaciones, fondos o subsidios federales, estatales o municipales, o con el rendimiento de un impuesto específico; sus objetivos serán la prestación de servicios públicos o de beneficio social y colectivo, la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio, la investigación o la asistencia social.

La administración de los organismos descentralizados queda a cargo de un órgano de gobierno nombrado por el ayuntamiento; dicho órgano nombra de entre sus miembros a su presidente, al director general y demás personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Las atribuciones del director están establecidas en el artículo 29 del referido código, que dispone:

> Artículo 29. El Director General tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
>
> I. Representar legalmente al Organismo y dirigir la marcha ordinaria del mismo.
>
> II. Ejecutar los acuerdos del Consejo Directivo.
>
> III. Dirigir, administrar y supervisar en todos sus aspectos los asuntos de la competencia del Organismo.
>
> IV. Preparar, conjuntamente con el Tesorero, los estados financieros ordinarios y extraordinarios, los avances de gestión, la cuenta pública anual, así como los informes generales especiales, para su examen y aprobación, en su caso, por parte del Consejo.
>
> V. Firmar conjuntamente con el Presidente del Consejo y del Tesorero del Organismo, las órdenes de pago que procedan.
>
> VI. Representar al Organismo como mandatario general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

VII. Elaborar el proyecto del Reglamento Interior del Organismo y someterlo a la consideración y aprobación, en su caso, del Consejo Directivo.

VIII. Concurrir a las Sesiones del Consejo con voz informativa pero sin voto.

IX. Estructurar y organizar las dependencias del Organismo y asignar las funciones del personal adscrito a los mismos.

X. Seleccionar al personal de base y de confianza del Organismo y elaborar los tabuladores y prestaciones correspondientes, sometiéndolas a la consideración del Consejo Directivo, para su aprobación.

XI. Proponer al Consejo Directivo las medidas que considere convenientes para un mejor funcionamiento del Organismo.

XII. Decidir directa e inmediatamente responsabilidad sobre los asuntos que debiendo ser conocidos por el Presidente o por el Consejo Directivo, no admitan demora dada su urgencia, debiendo informar al Presidente del Consejo, según el caso, de la decisión tomada, durante la siguiente sesión ordinaria o extraordinaria que celebre el Consejo Directivo, para su revocación, modificación o confirmación, en su caso.

XIII. Rendir al Consejo Directivo, en el mes de noviembre de cada año, un informe general de las actividades del Organismo en el año anterior, acompañándolo de los datos financieros que procedan.

XIV. Certificar las copias de los documentos originales que obren en el archivo y sistema electrónico del Organismo, así como expedir testimonio de los mismos.

XV. Solicitar los estudios actuariales conforme a la presente Ley y someter los resultados a consideración del Consejo Directivo.

XVI. En general realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley, y los que en adición a los anteriores les sean asignados por el propio Consejo Directivo.

En la administración pública del municipio de Saltillo, existe el organismo público descentralizado municipal "Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo"; igual acontece en la administración pública de Torreón, que tiene un organismo público denominado "Dirección de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón".

III. La administración desconcentrada en el estado de Coahuila de Zaragoza

En su artículo 371 del Código Municipal de Coahuila dispone que sus municipios cuenten con un organismo desconcentrado denominado "Comité del

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Servicio Profesional de Carrera", dotado de autonomía técnica y administrativa, integrado por dos trabajadores de confianza, dos trabajadores de base que tengan una antigüedad no menor a los tres años, un representante del ayuntamiento y un especialista en materia de recursos humanos

En tanto que el artículo 372 de dicho Código incluye, dentro de las facultades del comité citado, aprobar a los servidores públicos municipales y aquellos que sean de nuevo ingreso y que ingresarán al sistema del servicio de carrera municipal profesional, además determinar los puestos respectivos para tener una base para la selección del personal.

También le autoriza para determinar y realizar los detalles de labores de los puestos, así como la descripción de los perfiles y requisitos que deben reunir las personas que deseen cubrir esas labores, además establece cuáles son las diversas pruebas y exámenes que se deben emplear para evaluar a los candidatos.

Tales disposiciones han sido cumplimentadas por el Ayuntamiento del Municipio de Saltillo, al crear su Comité del Servicio Profesional de Carrera del Municipio de Saltillo.

En otros municipios del estado de Coahuila de Zaragoza, se han creado organismos descentralizados similares, como el denominado "Dirección de Pensiones y Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Torreón, Coahuila de Zaragoza".

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo décimo primero

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: 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;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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 acabo 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.

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 en el caso de la seguridad pública y tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, imperio y autoridad del estado.

Igualmente, 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, vengo de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el estado —en

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 que se comenta, 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Por las razones anteriores, creo 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;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 coahuilense

Acerca del municipio, la Constitución Política del Estado de Coahuila en su artículo 158 U establece que en materia de servicios públicos tiene competencia para prestar los señalados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los demás que el Congreso del estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

VI. Los servicios públicos en el Código Municipal para el Estado de Coahuila

Por su parte, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los servicios públicos, dispone:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Artículo 102. El Municipio Libre tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a los Gobiernos Federal o Estatal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, este Código y demás leyes aplicables. La competencia municipal se ejercerá por el ayuntamiento o, en su caso, por el Concejo Municipal y no podrá ser vulnerada o restringida por los Gobiernos Federal o Estatal.

Sin perjuicio de su competencia municipal, los ayuntamientos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, siempre que estas leyes no contravengan la competencia municipal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y demás disposiciones que emanen de ellas.

Los Gobiernos Municipales, en la esfera de su competencia y de conformidad con las disposiciones aplicables, mantendrán con las partes integrantes de la Federación una relación de respeto y de colaboración mutua para el desarrollo político, económico, social y cultural del país. Los Municipios ejercerán de manera coordinada, en los términos de las disposiciones aplicables, las facultades coincidentes o concurrentes con la Federación o el Estado.

En todo caso, los ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

…

1. Prestar los servicios públicos municipales 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la policía preventiva municipal;

i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

2. Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

3. Crear, con arreglo a la ley, los órganos operadores necesarios para prestar los servicios públicos municipales.

4. Aprobar, con arreglo a la ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de Saltillo

Integran el régimen jurídico de los servicios públicos del municipio de Toluca de Lerdo, tanto la Constitución federal, como la Constitución local, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo, su reglamento interno y los reglamentos específicos de sus servicios públicos municipales.

VIII. Municipalización de los servicios públicos

La expresión "municipalización de los servicios públicos" es de carácter proteico, pues se transforma su sentido en el curso de los años; así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro rotulado *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".[243]

En el umbral del siglo XXI se entendió la "municipalización de los servicios públicos" de diferentes maneras, lo que evidenció no sólo el carácter mutante, sino también anfibológico de esta expresión, al usarse lo mismo en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el de asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados hasta entonces a particulares.

Un caso típico de este sentido de municipalización de los servicios públicos, vino a ser el resultante de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, que abrogó la del mismo nombre publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el 31 de julio de 1984, por incluir en su catálogo de servicios públicos municipales, algunos que no figuran como tales en la Constitución General de la República, cuales son el de estacionamientos públicos y el de bibliotecas públicas, por lo que, partiendo del supuesto de que tales actividades no figuraran como servicios públicos en la Ley de 1984, mediante la Ley de 25 de julio de 1997 fueron municipalizados dichos servicios de estacionamientos públicos y de bibliotecas públicas.

[243] Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima emplea la expresión municipalización de servicios públicos, en el sentido de que el municipio asuma la prestación de servicios públicos concesionados, al disponer en el capítulo III de su título séptimo:

> Artículo 92. El Municipio, como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.
>
> Artículo 93. Se podrán municipalizar los servicios públicos cuando sea irregular o deficiente su prestación, o a juicio del Cabildo cause perjuicios graves a la colectividad.
>
> Artículo 94. El procedimiento de municipalización se llevará a cabo mediante iniciativa del propio Ayuntamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del Municipio.
>
> Artículo 95. El Ayuntamiento emitirá la declaratoria de municipalización, una vez oído a los posibles afectados, practicando los estudios respectivos y previa formulación y aprobación del dictamen correspondiente, que versará sobre la procedencia de la medida y en su caso la forma en que deba realizarse.

Por extensión, se utiliza también la expresión "municipalización de los servicios públicos" como sinónimo de estatización de los mismos, aun cuando quede atribuida su prestación directa a la Federación o a las entidades federativas; como señala el doctor Carlos Quintana: "De esta manera se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el Estado (no solamente el Municipio) se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de particulares".[244]

IX. Los inobjetables servicios públicos municipales del estado de Coahuila

En el texto de los artículos 115, fracción III, de la Constitución federal y 102 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, identifico como inobjetables servicios públicos municipales los siguientes:

1) Agua potable.
2) Drenaje.
3) Alumbrado público.
4) Limpia.
5) Mercados y centrales de abasto.

[244] Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 452.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 cualquiera 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 rencauzamiento 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 re encauzamiento, 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 ordi-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nario, 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*

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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[245]

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff:

[245] Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 53.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

"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".[246]

En el estado de Coahuila, la determinación de que el desarrollo de una actividad dada sea o no servicio público, podrá ser materia 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, o sea, 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.

[246] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, *cit.*, p. 27.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, que se entiende 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 122 de la Constitución mexiquense.

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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.[247]

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales 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".[248]

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 2o., 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.

---

[247] Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

[248] Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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 páginas anteriores, 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo décimo segundo

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 descu-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

brir 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 de la Ciudad de México.

De igual forma, 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).[249]

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: "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".[250]

---

[249] Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

[250] Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 32.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

I. El control externo de la administración pública en el estado de Coahuila

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, el doctor 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 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.[251]

[251] Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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;[252] 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 coahuilense, que se den entre:

— La Federación y el estado de Coahuila.
— La Federación y un municipio del estado de Coahuila.
— El estado de Coahuila y otra entidad federativa.
— Un municipio del estado de Coahuila y uno de otro estado.
— Dos poderes del estado de Coahuila, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
— El estado de Coahuila y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
— El estado de Coahuila 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 vo-

[252] Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

tos. 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 Coahuila 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 el estado de Coahuila, 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, además, 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 la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 2 de abril de 2013—[253] 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 ambos casos, la protección sólo beneficia al quejoso, o sea a la parte actora en el juicio de amparo, pues no tiene efectos *erga omnes*.[254]

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

[253] "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".

[254] Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 184.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 inconstitucionales—, 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.[255]

Siempre que el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario procede el

[255] "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".

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[256]

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 procedimiento 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".[257]

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.[258]

---

[256] Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, "Contencioso administrativo", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

[257] Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

[258] *Ibidem*, pp. 8 y 9.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, el que de conformidad con el artículo 6o. de su ley orgánica está integrado por una sala superior que funciona en pleno y en tres salas especializadas en materia fiscal y administrativa.

2. *Por medio del Congreso del estado*

En el estado de Coahuila de Zaragoza, el control y fiscalización de la administración pública por parte del Congreso del estado se encuentra previsto en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, principalmente en las siguientes fracciones de su artículo 67:

> XI. Suspender ayuntamientos; declarar que estos han desaparecido; suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; designar concejos municipales en aquellos casos en que proceda y a quienes deban suplir las ausencias temporales o absolutas de alguno de los miembros del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en los demás ordenamientos aplicables.
>
> …
>
> XXIX. Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer un juicio político de aquellas faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, imputadas a los servidores públicos a que se refiere el artículo 163 de esta Constitución.
>
> …
>
> XXXI. A petición de más de la mitad de sus miembros, integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los Municipios, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Gobernador.
>
> …

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> XXXIV. Revisar, por conducto de la entidad de fiscalización superior denominada Auditoría Superior del Estado, en los términos previstos en las leyes, la gestión financiera y las cuentas públicas de los Poderes del Estado, Municipios, organismos públicos autónomos, entidades paraestatales, paramunicipales, mandatos, fondos, fideicomisos y de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que gestione recursos públicos, con objeto de conocer sus resultados y comprobar si se han ajustado a la ley de ingresos o presupuesto de ingresos, según corresponda y a su presupuesto de egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas.
>
> …
>
> L. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley.

3. *Por medio del órgano de fiscalización superior*

En el estado de Coahuila de Zaragoza, el artículo 74A de la Constitución local prevé la existencia de la Auditoría Superior del estado, como un órgano con autonomía técnica, presupuestaria y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La función de fiscalización superior, según ese artículo, deberá ser ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad, transparencia y máxima publicidad de la información gubernamental.

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.[259] 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 hacen 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

[259] Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo:* ombudsman, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[260]

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 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 creado 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.

[260] Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 el estado de Coahuila, esta institución se materializa a través de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 195 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 Coahuila no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus atribuciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 195 de su Ley, consisten en:

> 1. Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; las cuales, cuando no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, deberán estar fundadas, motivadas y hechas públicas. Quien presida la Comisión podrá presentar el juicio local de protección de derechos humanos para que el Tribunal Constitucional Local, resuelva, previo debido proceso, si puede ser obligatorio o no la reparación de las violaciones que se acrediten conforme a los hechos constitutivos de una recomendación, queja o informe;
>
> 2. Presentar, a través de quien la presida, iniciativas de leyes o decretos al Congreso del Estado en materia de derechos humanos en los términos de los artículos 59 y 60 de esta Constitución;
>
> 3. Crear relatorías temáticas para la defensa especializada de los derechos y libertades fundamentales en los términos de la ley. Podrá constituir grupos de trabajo con expertos y sociedad civil, para implementar sus decisiones que le corresponden;
>
> 4. Promover, apoyar e implementar, como órgano de asesoría técnica, una política pública con perspectiva de derechos humanos en el Estado, que las autoridades estatales y municipales deberán diseñar y ejecutar, en el ámbito de su competencia. La Comisión podrá diagnosticar, monitorear y evaluar en forma permanente las acciones de las autoridades, sin perjuicio de sus demás atribuciones en los términos que establezca la ley;
>
> 5. Formular informes, investigaciones o recomendaciones generales para promover e implementar cambios institucionales que prevengan y erradiquen las violaciones estructurales de derechos humanos;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

6. Emitir comentarios generales, observaciones, opiniones, principios y buenas prácticas para interpretar e implementar las Cartas de Derechos y sus Protocolos Adicionales, con la finalidad de definir el contenido, alcance y límites de algún derecho, la interpretación que sobre el mismo deberán hacer las autoridades correspondientes o la implementación de una política pública o recomendación;

7. Ejercer, a través de quien la presida, las acciones de justicia constitucional local y el juicio local de protección de los derechos humanos indicados en el artículo 158, inciso III, bajo el principio de relevancia constitucional local;

8. Privilegiar los métodos alternativos de conciliación y de solución de controversias, en los casos en los cuales su uso sea razonable y necesario, según el conflicto de derechos;

9. Implementar, en los términos de ley, un examen periódico local para la rendición de cuentas de todas las autoridades, estatales y municipales, que les corresponda velar por los derechos humanos en la entidad.

Esta ley dispone, en su artículo 195, que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos se integra con su Presidencia, el Consejo, la Visitaduría General, la Secretaría Técnica, las visitadurías regionales, las visitadurías itinerantes, la Dirección General, la Contraloría Interior y de Fiscalización, y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos es nombrado por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del estado en la sesión correspondiente.

II. El control interno de la administración pública

En el estado de Coahuila de Zaragoza se utilizan, para el control interno de la administración pública del estado, y en la administración pública municipal, diversos mecanismos previstos en su normativa interna.

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 públi-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

co, 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".[261]

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, 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".[262]

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila establece para la impugnación de la indebida actuación de la administración pública, el recurso de revisión, el cual es empleado por los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

En sus artículos del 98 al 100, la ley de referencia dispone que el recurso de revisión se interponga dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación del acto o resolución que se recurra; aquél deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, para ser resuelto por su superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo. Dicho escrito deberá expresar:

> I. El órgano administrativo a quien se dirige;
>
> II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
>
> III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
>
> IV. Los agravios que se le causan;
>
> V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan en un sentido positivo o negativo, según sea el caso, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y

[261] Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

[262] Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 217.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre y representación de otro, con las mismas reglas que se siguen para la representación de personas físicas o morales.

Suspende la ejecución del acto impugnado la interposición del recurso, a condición de que lo solicite expresamente el recurrente; no se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; no se produzcan daños o perjuicios a terceros, salvo que el recurrente otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causen para el caso de no obtener resolución favorable, y en el caso de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal del Estado y demás leyes relativas y aplicables en el Estado y los Municipios.

Acerca del recurso de revisión, la ley en cita dispone:

Artículo 104. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; o

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

2. *Por medio de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila*

En los términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, corresponde a la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza:

I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, el cumplimiento de las nor-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

mas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública;

III. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio;

IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la administración pública, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;

V. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, denuncias y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales, representando al Titular de dicha Secretaría;

VI. Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

VII. Intervenir por sí o a través de los órganos internos de control, en los procesos de entrega y recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública, a efecto de verificar el procedimiento a seguir y conocer de las incidencias que pudieran resultar en faltas administrativas;

VIII. Supervisar, por sí o a través de los órganos internos de control, el cumplimiento de convenios y contratos en los que participen las dependencias y entidades, así como los acuerdos y convenios celebrados entre la federación y el Estado, asimismo, los que se suscriban entre el Estado y los municipios;

IX. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la administración pública y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

administración pública, la coordinación y cooperación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel estatal;

X. Llevar el padrón de proveedores y contratistas, vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, extendiendo la verificación a las obligaciones fiscales y laborales;

XI. Atender las denuncias que presente la ciudadanía con motivo del desempeño del servicio público y las inconformidades que presenten los particulares con motivo de licitaciones, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades;

XII. Archivar y llevar el registro de las actas o instrumentos que contengan la toma de protesta de los servidores públicos de la administración pública;

XIII. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la administración pública, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas;

XIV. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la administración pública que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la administración pública; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, la política general de la administración pública para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad;

XVI. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

XVII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Finanzas;

XVIII. Vigilar que las dependencias cuenten con reglamento interior, manuales de organización, manuales de procedimientos administrativos, y su congruencia y alineación entre los mismos;

XIX. Organizar, coordinar y evaluar los programas integrales de modernización, desarrollo administrativo y calidad en las dependencias y entidades;

XX. Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción;

XXI. Dictar las normas técnicas y criterios de aplicación a que deba sujetarse la planeación, programación y evaluación de las acciones, que en materia de informática, se lleven a cabo en la administración pública y otorgar la asesoría correspondiente;

XXII. Vigilar el cumplimiento de las políticas en materia de protección a los derechos humanos, igualdad de género, respeto a la diversidad y protección al medio ambiente;

XXIII. Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la administración pública;

XXIV. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la administración pública, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción;

XXV. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública;

XXVI. Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos;

XXVII. Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales a los comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal; así como normar y controlar su desempeño;

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

XXVIII. Colaborar en el marco de los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización, así como con los correspondientes en el Estado, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes;

XXIX. Implementar las acciones que acuerde el Sistema Estatal Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;

XXX. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado, así como al Titular del Ejecutivo, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, y promover ante las autoridades competentes las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;

XXXI. Establecer mecanismos internos para la administración pública, que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

XXXII. Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la administración pública;

XXXIII. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos de la administración pública y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública;

XXXIV. Ejercer las facultades que la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, recursos públicos federales y participaciones federales según corresponda en el ámbito de su competencia.

3. *Por medio del Órgano de Control 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, cuyo titular, como prevé la fracción V del artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de Coahuila de Zaragoza, es nombrado y removido por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo décimo tercero

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA COAHUILENSE

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.[263]

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 conocimiento o decisión de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.[264]

---

[263] González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.

[264] *Ibidem,* p. 379.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 Brède 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".[265]

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 Sieyès 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.[266]

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al asentar lo siguiente en su artículo 16: "Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución".[267]

---

[265] Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

[266] Sieyès, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

[267] Véase *1789-1989. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 15.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 los 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: "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".[268]

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

[268] Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976, p. 487.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos por razón de sus funciones.

> 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.[269]

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.[270]

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.

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.

---

269 *Idem*.

270 De Corail, Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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".[271]

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 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 este 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.[272]

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

[271] Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.
[272] Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 60.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[273]

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 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.[274]

[273] 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.

[274] Adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1946.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

El germen de la jurisdicción administrativa en México aparece en las "Lecciones 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 frustráneo 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 rentas nacionales y los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.

Otro intento frustráneo para establecer el contencioso administrativo lo constituyó la Ley sobre lo Contencioso Administrativo del 12 de octubre de 1865, que fue expedida por el sedicente emperador Maximiliano, a promoción de Teodosio Lares, la cual 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 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* de 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 municipal, porque somete a 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.

De esta forma, la modificación de 2015 al artículo 116 constitucional cambia totalmente 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 respecto de los conflictos que se den entre los particulares y la administración pública municipal, en evidente detrimento de la autonomía municipal.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 y 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 anteriormente, el texto vigente del artículo 116 constitucional obliga a los estados a contar con tribunales administrativos competentes para conocer no sólo de la controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública del estado, sino también entre aquéllos 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.

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:

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 Congreso 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

cada vez más significativa de fusionar ambos esquemas, lo advertimos, 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.

Mas, 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 de Justicia Administrativa del estado de Coahuila

En los términos del artículo 3o. de su Ley Orgánica, se dispone que dicho Tribunal sea un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena; además, la referida ley establece:

> Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios o recursos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:
>
> I. Los 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;
>
> II. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y organismos fiscales autónomos estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
>
> III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
>
> IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales;
>
> V. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
>
> VI. Las que se dicten en materia de pensiones, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación o los organismos públicos descentralizados para la administración de las pensiones de los servidores públicos municipales o a la Dirección de Pensiones para los Trabajadores de la Educación;
>
> VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, de adquisicio-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

nes, de arrendamientos y de servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal o municipal, ya sea centralizada, paraestatal y paramunicipal, así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos estatales y municipales;

VIII. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por 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;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o de sus municipios, así como de sus entidades paraestatales o paramunicipales;

X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de las leyes aplicables;

XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, y demás disposiciones aplicables, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos estatales, municipales y de los organismos públicos autónomos, en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;

XIV. Las resoluciones de la Contraloría Interna del Instituto Electoral de Coahuila que impongan sanciones por faltas administrativas no graves, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza;

XVI. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo décimo cuarto

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 contario 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 voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.[275]

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

[275] *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1959, 1a. Sala, p. 36.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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* 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 burocracia 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 *prefuctus 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, implementadas 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.[276]

[276] Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[277]

La versión alemana del mercantilismo, conocida también como cameralismo —desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII—, hizo una importante aportación al desarrollo de esta institución al crear a la burocracia de cuello duro, censurando el monopolio del jurista respecto de los 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.

Después, vendría Max Weber a revolucionar la teoría de la burocracia, 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".[278]

---

[277] García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1971, t. III, vol. I, pp. 37 y 38.

[278] Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, FCE, 1964, pp. 117 y 118.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[279]

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.

[279] Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade, 1977, pp. 9-12.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 la Palombara; 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 el Estado de México*

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 mexiquense, 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 mexi-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

cana, 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 el estado de Coahuila, los servidores públicos de base adscritos a los poderes del estado, a sus organismos públicos descentralizados, órganos constitucionales autónomos, y los servidores públicos de los municipios, 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 la Constitución Política local, en el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, en el Estatuto Jurídico para los Trabajadores de la Educación al Servicio del Estado y de los Municipios de Coahuila de Zaragoza y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila.

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 lo siguiente:

> El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 1o. Se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; 2o. 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.[280]

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

[280] Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. II, pp. 23 y 24.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.
— 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 presta-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ción 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 Pietrozziello, 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.[281]

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".[282]

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.

---

[281] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, t. III, p. 293.

[282] *Ibidem*, p. 302.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutario 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:

> 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 impugnable 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.[283]

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

[283] Este precepto establece: "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".

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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:

> 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*.[284]

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.[285]

---

[284] 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.

[285] Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 relación jurídica surgida del empleo público, entre el Estado y sus servidores, sería una relación de trabajo.[286]

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".[287]

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 es producto de un simple acto unilateral del Estado, puesto que 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.[288]

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

[286] Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.
[287] Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.
[288] Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, *cit.*, p. 149.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

convierta en funcionario o empleado público queda condicionado a que el Estado le extienda el nombramiento y el interesado lo acepte.

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 de 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 coahuilense

La naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público en el estado de Coahuila no se encuentra definida en los ordenamientos que la regulan, no obstante lo anterior, en los términos del capítulo III del título segundo del

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, se clasifican en dos categorías: de base y de confianza.

1. *Los trabajadores de confianza*

Según el artículo 22 del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, son trabajadores de confianza:

> I. En el Poder Legislativo:
>
> El Oficial Mayor del Congreso, el Tesorero del Congreso, los encargados del manejo de valores, los Directores Generales, Directores y Subdirectores de Área, los Coordinadores Generales y Administrativos, los Asesores, los Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares y Privados, los Encargados de Supervisión, Vigilancia, de Auditoría y Fiscalización Interna. Así mismo todos aquellos Asistentes o Auxiliares, independientemente de la denominación que se les asigne, que tengan plazas homologadas a Jefaturas de Departamento o Superiores. Igualmente son trabajadores de Confianza, todo el Personal que Labora en la Auditoría Superior del Estado.
>
> II. En el Poder Ejecutivo:
>
> Los Secretarios de las Dependencias, el Procurador General de Justicia del Estado, los Subprocuradores, los Subsecretarios, los Directores Generales, de Área, Jurídicos y Administrativos; el Procurador Social y de Atención Ciudadana, los Subdirectores, los Jefes de Departamento, de Oficina, Administrativos, de Unidades, de Diseño, de Información, de Programas y de Recursos Financieros; los Coordinadores Generales y Administrativos; Subcoordinadores, Delegados, Subdelegados; Guardias, Inspectores, Médicos Especialistas y Forenses, Psicólogos, Odontólogos, Pilotos, Pilotos del Ejecutivo, Capitán del Eurocopter, Presidentes y Actuarios de las Juntas Locales, Procuradores y Procuradores Auxiliares del Trabajo, Titular de la Comisión Coahuilense de Construcción de Obras, de Control de Obras y de las distintas regiones; Recaudadores de Rentas, Registradores de Oficinas, Representantes de las diferentes Secretarías, Residentes, Responsables de Unidades y de Laboratorios; Secretarios Auxiliares, de Acuerdos, de Oficina, Particulares, Privados, Técnicos y Adjuntos; Subcomisionados, Encargados, Supervisores, Visitadores, Abogados Dictaminadores, Asesores, Asistentes, Ejecutivos y Operativos; Auditores, Auxiliares de las Juntas, Agentes y Secretarios del Ministerio Público, Contralores Internos y Vigilantes.
>
> Así mismo todos aquellos técnicos operativos que tengan plazas homologadas a jefaturas de departamento y a subdirecciones.
>
> Todos aquellos que ocupen plazas de nueva creación que, independientemente de la denominación que se les dé, se les otorguen niveles de jefe de

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

departamento, subdirectores, directores, directores generales, subsecretarios y secretarios.

III. En el Poder Judicial:

En el Tribunal Superior de Justicia: el Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Auxiliares y Actuarios del Pleno; los Secretarios de Estudio y Cuenta o Proyectista y los de Acuerdo y Trámite, Secretarios Auxiliares y Actuarios de las Salas; los Secretarios Particulares, Adjuntos, Privados y Auxiliares de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia. En la Oficialía Mayor del Poder Judicial: el Oficial Mayor, los Directores de Recursos Humanos, Financieros, Materiales e Informática, los Subdirectores de Recursos Humanos y Finanzas y Presupuestos, el Jefe de la Unidad Jurídica, los Jefes de las Unidades Administrativas Distritales, el Jefe de Planeación y Desarrollo de Recursos Humanos, los Vigilantes y la Secretaria del Oficial Mayor.

En el Archivo General: el Director, los Encargados de los Archivos Regionales y Distritales.

En el Consejo de la Judicatura: el Secretario de Acuerdo y Trámite, los Secretarios de Estudio y Cuenta o Proyectistas, Secretarios Auxiliares y Actuarios. El Director, Subdirectores de Unidad, Delegados, Defensores de Oficio, Procuradores Auxiliares, las unidades administrativas, auxiliares, de control y personal técnico que se requiera para el adecuado desempeño de las funciones, de la Defensoría Jurídica Integral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

En los Tribunales Especializados cualquiera que sea su denominación, Tribunales Distritales, Juzgados de Primera Instancia y Letrados y demás órganos jurisdiccionales: Magistrados, Jueces, Secretarios de Acuerdo y Trámite, los Secretarios de Estudio y Cuenta o Proyectistas, Secretarios Auxiliares y Actuarios.

En la Visitaduría Judicial General: el Visitador Judicial General, los Visitadores y los Secretarios Auxiliares.

En el Instituto de Especialización Judicial: el Director del Instituto, el Subdirector y el Coordinador Académico.

En el Centro de Medios Alternos de Solución de Controversias: el Director, los Coordinadores, Mediadores, Conciliadores, Evaluadores Neutrales y Árbitros.

En el Centro de Evaluación Psicosocial: el Director, el Subdirector Técnico, el Jefe de Trabajo Social y los Psicólogos.

En las Oficialías Comunes de Partes: el Oficial Común de Partes y los Secretarios Auxiliares.

En la Unidad de Proyectos Legislativos y Acceso a la Información Pública: el Jefe de la Unidad y el Secretario Auxiliar.

En general, los Directores, Subdirectores, Administradores, Jefes de Departamento, Coordinadores, Encargados, cualquiera que sea su denominación, así como los vigilantes, Secretarios Particulares, el Auditor Interno.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> Además, aplicable a los tres Poderes serán considerados trabajadores de confianza aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública o del órgano de gobierno, los que tengan esa calidad en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñen y no de la designación que se dé al puesto.
>
> Son funciones de confianza: las de dirección, inspección, vigilancia, auditoría, fiscalización, asesoría, manejo de fondos o valores, control directo de adquisiciones, procuración y administración de justicia, protección civil, así como las que se relacionen con la representación directa de los titulares de las instituciones públicas o dependencias, con el manejo de recursos, las que realicen los auxiliares directos, asesores, secretarios particulares y adjuntos, choferes, secretarias y demás personal operativo que les sean asignados directamente a los servidores públicos de confianza o de elección popular.

2. *Los trabajadores de base*

De lo dispuesto en el artículo 14 del citado estatuto, se puede inferir que en el estado de Coahuila son trabajadores al servicio del estado los empleados por éste, que no son trabajadores de base los que presten sus servicios a organismos, institutos o comisiones, cualquiera que sea la denominación con que se les conozca, sostenidos con aportaciones del estado y de la Federación, los municipios o los particulares, así como los que presten sus servicios al estado mediante contrato civil o sujetos a pago de honorarios.

IV. 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

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

"que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño como una profesión no como un empleo";[289] 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".[290]

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.
— 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 Coahuila, el servicio civil de carrera no se ha instaurado; el artículo segundo transitorio del Decreto 155, publicado en el *Periódico*

[289] 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.

[290] Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 224 y 225.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Oficial del Estado de Coahuila del 11 de diciembre de 2009, dispuso: "Segundo. Deberán elaborarse las disposiciones reglamentarias relativas al sistema de escalafón o servicio civil de carrera para los trabajadores de base, de base sindicalizados y de confianza, no obstante lo cual, hasta la fecha no se ha cumplimentado".

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Capítulo décimo quinto

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, y *iv)* capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.[291] En este último sentido, viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, 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 dentro de ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

I. La sujeción 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 de las monarquías europeas de los siglos XV al XIX. Mas el Estado moderno

[291] Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II, p. 1784.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra a partir de la llamada Revolución gloriosa (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*), o sea, 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.[292]

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 doble personalidad, que cobraría auge ya en la etapa del Estado intervencionista. A este respecto, el profesor chileno Eduardo Soto Kloss hace notar:

[292] Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991, p. 126.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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—.[293]

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.[294]

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.

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 Venn Dicey, profesor en el *All Souls College*, em-

[293] Soto Kloss, Eduardo, "Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe", *Revista de Derecho Público,* núm. 12, 1971, p. 90.

[294] Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

plea 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".[295]

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".[296]

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:

1) Expedir leyes en sentido material, que no son otra cosa 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

[295] Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan and Co. Limited, 1889, p. 310.

[296] Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921, p. 29.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.[297]

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 todo 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.

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.

[297] Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, vol. I, p. 76.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 de 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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; pero 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 aflictiva y penal; es el esquema de la ley del

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

talión, que de represalia infligida en la persona del reo se transforma en compensación pecuniaria con propósito aflictivo 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.[298] 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*).[299]

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 antijurídico. 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

[298] "*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.

[299] Soto Kloss, Eduardo, "La responsabilidad pública: enfoque político", *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Unsta, 1982, p. 21.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, puesto que 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* Rotschild (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".[300]

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:

[300] Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 377.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> 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.[301]

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 inadvertido.

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

[301] Long, M. *et al.*, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962, p. 6.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc.[302]

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 Coahuila, en su artículo 160, establece:

> I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones señaladas en el artículo 164 a los servidores públicos a que se refiere el artículo 163, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
>
> …
>
> 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.

2. *Responsabilidad de los servidores públicos*

En el orden jurídico coahuilense, respecto de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, se pueden distinguir diversas categorías: la política, la penal 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 160 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza contempla este tipo de responsabilidad al hacer referencia al juicio

[302] Villar Ezcurra, José Luis, *op. cit.*, p. 66.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

político en los siguientes términos: "I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones señaladas en el artículo 164 a los servidores públicos a que se refiere el artículo 163, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".

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.

Acerca de este tema, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Coahuila de Zaragoza dispone: "Artículo 9o. Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años".

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. Al respecto, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza previene:

> Artículo 163. Podrán ser sujetos de juicio político los diputados del Congreso del Estado; el Auditor Superior del Estado; el Gobernador del Estado; los Secretarios del ramo; los subsecretarios; el Fiscal General del Estado, los fiscales, los fiscales especializados; los directores generales o su equivalente en las entidades y los directores de las dependencias del Poder Ejecutivo y de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; del Tribunal Electoral; del Tribunal de Conciliación y Arbitraje; de los Tribunales Distritales; los jueces de primera instancia; los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza; los presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos del Estado; los integrantes de los concejos municipales; los directores generales o sus equivalentes de las entidades paraestatales y paramunicipales; así como los titulares e integrantes de los consejos y asambleas generales de los organismos públicos autónomos, cualquiera que sea su denominación.
>
> El Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso Local y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, serán sujetos de juicio político en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Mexicanos, cuando incurran en violaciones graves a este supremo ordenamiento y a las leyes federales que de él emanen, así como en el caso de manejo indebido de fondos y recursos federales.

C. *Responsabilidad administrativa*

En materia de responsabilidad administrativa, la normativa del Estado de México distingue la no grave y la responsabilidad administrativa grave; respecto de la primera ordena:

Artículo 50. Incurre en falta administrativa no grave, el servidor público que, con sus actos u omisiones, incumpla o transgreda las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos, a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere esta Ley.

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 95 de la presente Ley.

III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 95 de la presente Ley.

IV. Presentar en tiempo y forma la declaración de situación patrimonial y la de intereses que, en su caso, considere se actualice, en los términos establecidos por esta Ley.

V. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.

VI. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.

VII. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un conflicto de interés.

Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión.

En caso de que el contratista sea persona jurídica colectiva, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto de los socios o accionistas que ejerzan

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

control sobre la sociedad. Para efectos de la presente Ley, se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas jurídicas colectivas.

VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.

IX. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado y responsabilidad o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

X. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas y servidores públicos con los que tenga relación con motivo de éste.

XI. Observar un trato respetuoso con sus subalternos.

XII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de esta Ley.

XIII. Cumplir con la entrega de índole administrativo del despacho y de toda aquella documentación inherente a su cargo, en los términos que establezcan las disposiciones legales o administrativas que al efecto se señalen.

XIV. Proporcionar, en su caso, en tiempo y forma ante las dependencias competentes, la documentación comprobatoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales, asignados a través de los programas respectivos,

XV. Abstenerse de solicitar requisitos, cargas tributarias o cualquier otro concepto adicional no previsto en la legislación aplicable, que tengan por objeto condicionar la expedición de licencias de funcionamiento para unidades económicas o negocios.

XVI. Cumplir con las disposiciones en materia de Gobierno Digital que impongan la Ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones aplicables.

XVII. Utilizar las medidas de seguridad informática y protección de datos e información personal recomendada por las instancias competentes.

XVIII. Cumplir oportunamente con los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje o cualquier de las Salas Auxiliares del mismo, así como pagar el monto de las indemnizaciones y demás prestaciones a que tenga derecho el servidor público, y

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> XIX. Las demás que le impongan las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables.
>
> Artículo 51. También se considerará falta administrativa no grave, los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un ente público.

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.

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 con-

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

> cepto 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.[303]

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,[304] 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 reso-

---

303 Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado,* Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

304 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

luciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

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* de 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.[305]

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* apenas el 31 de diciembre de 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene por objeto 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.

[305] Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

La Ley mencionada 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 Coahuila de Zaragoza

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.[306]

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 antijurídica) a la esfera patrimonial de los gobernados, que no tengan la obligación legal de soportar, deberán ser resarcidos a través de procedimientos indemnizatorios.[307]

[306] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. II, pp. 351-353.

[307] *Idem.*

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.[308]

En términos generales, y con los matices y modulaciones normativas en cada país,[309] los requisitos o presupuestos de la responsabilidad del Estado, y en especial de las administraciones públicas, se basa 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 que se comenta, 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 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.

[308] Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, p. 327.

[309] 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*, núm. 43, septiembre-diciembre de 1999, pp. 577-592.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

— *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.[310]

Por su parte, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Coahuila de Zaragoza y sus Municipios dispone en su artículo 1o.:

> Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del último párrafo del artículo 160 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto reconocer el derecho a la indemnización por daños y perjuicios que se generen con motivo de la actividad administrativa irregular de los entes públicos del Estado o de sus municipios y establecer las bases, límites y procedimientos para que los particulares ejerzan este derecho.

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 de la actividad regular o irregular de los órganos estatales (conducta), sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño (consecuencia).[311]

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

[310] 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*, núm. 28, 2009, pp. 75 y 76.

[311] Castro Estrada, Álvaro, "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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.[312]

La ley federal de referencia dispone en su artículo 2o. que serán sujetos de la misma los entes públicos federales, comprendiendo a los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias, las 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.[313]

Como podemos observar, se trata de un régimen de responsabilidad objetiva y directa que supera a la responsabilidad subsidiaria y solidaria de naturaleza civil; además, 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 causalmente al ente público federal, que 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.[314]

En el estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila 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.

---

[312] Tesis P./J. 42/2008, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, 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 Tesis 2a./J. 99/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, libro 13, diciembre de 2014, p. 297.

[313] 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.

[314] El artículo 31 de la ley establece que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Así, quedan sujetos a la aplicación de dicha ley todos los entes públicos, mismos que, en los términos de su artículo 4o., son los poderes Legislativo y Judicial, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, los ayuntamientos, los organismos públicos autónomos, la Fiscalía General del estado, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial del estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos del estado y de los municipios.

En su artículo 9o., la ley referida obliga a los entes públicos a incluir en su presupuesto de cada año, una provisión presupuestal para pagar las posibles indemnizaciones que deriven de su cumplimiento, y en el caso de exceder dicho límite, en un ejercicio fiscal determinado, se cubran en el siguiente ejercicio fiscal.

Ordena el artículo 35 de la ley en cita que cuando las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de los entes públicos sean notoriamente improcedentes se desechen de plano y, a su vez, al reclamante que promueva una demanda por responsabilidad patrimonial que sea notoriamente improcedente o afirme hechos falsos se le impondrá una multa cuyo monto será equivalente de cincuenta a doscientas unidades de medida y actualización.

El artículo 25 del ordenamiento invocado obliga a los entes públicos a "denunciar ante el ministerio público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado, o de obtener alguna" de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

Prevé el artículo 48 de la referida ley coahuilense que los entes públicos pueden repetir contra los servidores públicos correspondientes, el pago indebido de las indemnizaciones cubiertas a los particulares, por dicha responsabilidad.

Desde luego, como previene el artículo 50 de dicho ordenamiento, los servidores públicos sancionados pueden impugnar tales resoluciones mediante juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza.

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 substanciación.

Por consiguiente, sugerimos revisar, por una parte y con ánimo de simplificarlo, el procedimiento previsto en la normativa aplicable para el cobro de las indemnizaciones por quienes, sin obligación jurídica de soportarlo,

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 indemnización 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, debiera modificarse la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila, en su artículo 48, 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, proponemos agregar un artículo a 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 de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Coahuila.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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 Federal de 1824, que incluyó entre los estados al de Coahuila, como uno de los integrantes de la Federación.

En diversos aspectos, la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza se guía por la federal, como ocurre en la estructuración de la administración pública general de la República, que en su artículo 90 divide en centralizada y paraestatal, pues la Constitución coahuilense divide a su administración pública de igual manera.

Por cierto, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al igual que las leyes orgánicas municipales de diversos estados, incurre en el error de considerar (en su artículo 102, fracción IV) como servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como el de incluir en dicho artículo, como lo hace la Constitución federal, en la fracción III de su numeral 115, a las calles, a pesar de que no son servicios públicos sino obras públicas, por lo que debieran corregirse tales dislates.

En lo concerniente a la personalidad jurídica, el Código Civil Federal, en su artículo 25, reconoce personalidad moral a la nación (o sea, a la Federación), los estados y los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

Para el Código Civil del Estado de Coahuila:

> Artículo 239. Son personas morales:
> I. El Estado de Coahuila.
> II. Los municipios del Estado de Coahuila.
> III. Los organismos descentralizados y las demás entidades de carácter público creadas o reconocidas por las leyes del Estado.
> IV. Los partidos políticos constituidos, reconocidos y registrados legalmente, conforme a las leyes del Estado.
> V. Las sociedades civiles.
> VI. Las asociaciones civiles.
> VII. Las fundaciones.
> VIII. Las entidades de carácter privado a las que la ley atribuya o reconozca expresamente personalidad.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de Coahuila y sus municipios son personas jurídicas, y por lo tanto tienen personalidad jurídica propia.

En cuanto hace a las actividades del estado, es importante hacer notar que son de distinta índole la función pública, el servicio público, la obra pública y las actividades socioeconómicas residuales de interés público, a efecto de evitar los errores en que incurre la normativa vigente, como confundir el servicio público con la función pública, como lo hace en la actualidad la recién citada fracción III del artículo 115 de la Constitución federal.

Abrigamos la esperanza de que esta obra sea de utilidad para los estudiosos del derecho administrativo, en especial para quienes, en el estado de Coahuila, 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 el estado de Coahuila.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1993.

AGUILERA Y VELASCO, Alberto, *Colección de códigos europeos concordados y anotados*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875.

ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Peléis Prats, Barcelona, Bosch, 1970.

ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982.

ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico del derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963.

ALTAMIRA GIGENA, 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.

ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Bibliotheca 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 français d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897.

BALLBÉ, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Introducción", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

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, Revista de Derecho Privado, 1932.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995.

BUTTGENBACH, André, *Manuel de droit administratif*, Bruselas, 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.

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, 2003.

CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941.

CASTORENA ZAVALA, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, 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*, Madrid, Alfaguara, 2004.

CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orbaneja, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1936.

CISNEROS GUZMÁN, Raúl, "El servicio civil: requisito de la administración pública para el siglo XXI", *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política*, México, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

COLOMBO MURÚA, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.

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.

DE CORAIL, Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954.

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 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, 1928.

DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan and Co. Limited, 1889.

DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.

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, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

DROMI, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988.

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, Neuchâtel 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923.

ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 1990.

ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984.

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.

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.

FARÍAS MATA, Luis H., "El Consejo de Estado francés", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 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, *Derecho administrativo*, México, McGraw Hill-UNAM, 1997.

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 y administración pública*, México, Porrúa, 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981.

FIORINI, Bartolomé A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, "Contencioso administrativo", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2-3, 1960.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, 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.

GENY, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'administration*, París, Sirey, 1930.

GIANNINI, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

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, Civitas, 1986.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 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, Ed. 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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public général*, 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, Labor, 1969.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, "Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios", México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992, tesis doctoral.

INGROSSO, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956.

INGROSSO, Gustavo, "Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici", *Novísimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958.

JUSTINIANO, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro D'Ors *et al.*, Pamplona, Aranzandi, 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.

LAUBADÈRE, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980.

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, M. *et al.*, *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.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

MALUQUER DE MOTES, Carlos, "Persona jurídica", *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Francisco Seix, 1989, t. 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.

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, 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, 1949.

MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estévanez, 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, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992.

MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

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", *Alegatos*, 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*, 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.

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, 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*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965.

ROVERSI-MÓNACO, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo XXI, 1981.

RUIZ FUNES, Mariano, *Delito y libertad*, Madrid, Morata, 1930.

RUSSOMANO, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.

Sagrada Biblia, versión directa de las lenguas originales por Eloíno Nácar Fuster y Alberto Colunga Cueto, Madrid, Católica, 1972.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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, 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, 1990, vol. I.

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, Temis, 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.

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*. *Segundo curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996.

SIEYÈS, 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, 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, Unsta, 1982.

SOTO KLOSS, Eduardo, "Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe", *Revista de Derecho Público*, núm. 12, 1971.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

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.

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, Dykinson, 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, La Pléyade, 1977.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

WILSON, Thomas Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 1887, t. II.

XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962.

ZANOBINI, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente [1856-1857]*, México, El Colegio de México, 1956.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/4hz5jdap

ACERCA DEL AUTOR Y LA AUTORA

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ. Abogado. Licenciado en Economía, Maestro en Administración Pública y Doctor en Derecho. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Autor de numerosos libros, capítulos de libros y de artículos publicados en revistas jurídicas.

María Guadalupe FERNÁNDEZ RUIZ. Licenciada en Derecho, Maestra en Derecho y Doctora en Derecho por la UNAM. Profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM. Jefa de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Autora de libros, capítulos de libros y de artículos publicados en revistas jurídicas.

DR © 2023. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas

Derecho administrativo del estado de Coahuila, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 29 de junio de 2023. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.