

Derecho administrativo del Estado de México

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1004

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró

Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación editorial

Miguel López Ruiz

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez

Elaboración de portada

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO
ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO
DE MÉXICO



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.

Título: Derecho administrativo del Estado de México / Jorge Fernández Ruiz.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1004.

Identificadores: LIBRUNAM 2211364 (libro electrónico) | ISBN 9786073078641 (libro electrónico).

Temas: Derecho administrativo -- Estado de México. | Procedimiento administrativo -- Estado de México.

Clasificación: LCC KGF7543 (libro electrónico) | DDC 342.725209—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: 14 de agosto 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): 978-607-30-7864-1
DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.9786073078641e.2023>

CONTENIDO

Prólogo	XXI
Ricardo Alfredo SODI CUÉLLAR	
Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO	
EL ESTADO	7
I. Denominación del ente estatal	7
II. Elementos del Estado	7
1. El pueblo	8
2. El territorio	8
3. El gobierno	8
4. El orden jurídico	9
5. Finalidad	10
III. Definición de Estado	11
IV. La persona	12
1. Clasificación de las personas	13
2. La personalidad jurídica	15
V. Teorías acerca de la personalidad jurídica del Estado	15
1. Teorías que niegan personalidad jurídica al Estado	15
2. Teoría de la doble personalidad del Estado	16
3. Teoría de la personalidad única del Estado	17
VI. El estado de México	19
1. Geografía y demografía	19
2. Historia	19
3. División territorial	21

4. Municipios del estado de México	22
5. Personalidad jurídica	26
6. Estructura política	27
A. El Poder Legislativo	27
B. El Poder Ejecutivo	28
C. El Poder Judicial	28
CAPÍTULO SEGUNDO	
LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES	
DEL ESTADO	29
I. Los fines del Estado	29
II. Teoría jurídica de la función pública	29
III. Teoría del órgano	31
IV. Teoría de la división de poderes	33
1. Función legislativa	35
2. Función jurisdiccional	36
3. Función administrativa	36
4. Funciones emergentes	37
A. Función fiscalizadora o de control	38
B. Función electoral	39
C. Función registral	40
5. Consideración final sobre la función pública	41
6. Servicios públicos	42
7. Obras públicas	42
8. Actividades socioeconómicas residuales del Estado	42
A. Actividades de interés público	43
B. Actividades socioeconómicas simples	43
CAPÍTULO TERCERO	
EL DERECHO ADMINISTRATIVO	45
I. Surgimiento del derecho administrativo	45
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo	46

III. La ciencia del derecho administrativo en México	47
IV. Los valores del derecho administrativo	48
1. La justicia	49
2. La libertad	50
3. La seguridad	51
4. La dignidad	52
5. La lealtad	53
V. Criterios para definir al derecho administrativo	54
1. Criterio legalista	54
2. Criterio subjetivo	55
3. Criterio objetivo	55
4. Criterio mixto	55
VI. La definición del derecho administrativo	55
VII. La ciencia del derecho administrativo	56
VIII. Caracteres del derecho administrativo	57
IX. Autonomía del derecho administrativo	57
X. Sujeción del Estado al derecho	59
XI. Relaciones del derecho administrativo	59
1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del de- recho	59
A. Relación del derecho administrativo con el derecho consti- tucional	59
B. Relación del derecho administrativo con el derecho civil . .	60
C. Relación del derecho administrativo con el derecho electoral .	60
D. Relación del derecho administrativo con el derecho mer- cantil	60
E. Relación del derecho administrativo con el derecho muni- cipal	61
F. Relación del derecho administrativo con el derecho parla- mentario	61
G. Relación del derecho administrativo con el derecho penal .	62
H. Relación del derecho administrativo con el derecho del tra- bajo	62
I. Relación del derecho administrativo con el derecho procesal .	63

J. Relación del derecho administrativo con el derecho internacional público	63
2. Relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas	64
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo.	64
XIII. Las fuentes del derecho administrativo.	65
1. Fuentes materiales	65
2. Fuentes históricas	66
3. Fuentes formales.	66
A. La actividad legislativa	66
B. La actividad social que deviene costumbre	80
C. La actividad jurisdiccional	81
D. La doctrina.	82
E. Los principios generales de derecho.	82
XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo.	84
XV. La división del derecho	85
CAPÍTULO CUARTO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	87
I. Concepto de administración.	87
II. Clasificación de la administración	88
III. Ciencia de la administración	88
IV. Concepto de administración pública	89
V. Formas de organización administrativa	91
1. La centralización administrativa	92
A. Concepto de centralización administrativa.	92
B. Características de la centralización administrativa	94
2. La desconcentración administrativa.	97
3. La descentralización administrativa	99
A. Descentralización administrativa por servicio.	100
B. La descentralización administrativa por región.	101
C. La descentralización administrativa por colaboración	102
4. La empresa pública	104

5. El fideicomiso público	105
6. La coordinación, vigilancia y control del sector descentralizado federal	107
VI. La administración pública del estado de México.	108
1. La administración pública central	108
A. La Secretaría General de Gobierno	109
B. Toca a la Secretaría de Seguridad	111
C. Atañe a la Secretaría de Finanzas	113
D. Compete a la Secretaría de Salud	119
E. Concierno a la Secretaría del Trabajo.	122
F. Incumbe a la Secretaría de Educación	123
G. Toca a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra.	125
H. Corresponde a la Secretaría de Movilidad	128
I. Toca a la Secretaría del Medio Ambiente	132
J. Compete a la Secretaría de la Mujer	133
K. Concierno a la Secretaría del Campo	135
L. Incumbe a la Secretaría de Desarrollo Económico.	138
M. Corresponde a la Secretaría de Cultura y Turismo:	139
N. Atañe a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México:	141
Ñ. Compete a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos	144

CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA.	149
I. Clasificación de la descentralización	149
Descentralización administrativa	150
Descentralización administrativa por servicio	150
II. La descentralización administrativa en el derecho comparado	154
1. La descentralización administrativa en Francia.	154
2. La descentralización administrativa en España.	155
3. La descentralización administrativa en Uruguay.	156
4. La descentralización administrativa en el estado de México.	156

A. Los organismos descentralizados	157
B. Las empresas de participación estatal mayoritaria	162
C. Los fideicomisos públicos	162
CAPÍTULO SEXTO	
ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	165
I. El acto administrativo.	165
1. Clasificación de los actos administrativos	165
A. Actos administrativos bilaterales	165
B. Actos administrativos unilaterales	165
C. Actos administrativos individuales	166
D. Actos administrativos generales.	166
2. Definición de acto administrativo	166
A. El criterio orgánico	166
B. El criterio material.	167
C. Acto administrativo en sentido lato.	167
D. Acto administrativo en sentido restringido	167
3. Caracteres del acto administrativo.	168
A. La presunción de legitimidad	168
B. La ejecutoriedad	169
C. Otros caracteres jurídicos del acto administrativo	170
4. Elementos y requisitos del acto administrativo	172
A. Elementos del acto administrativo	172
B. Requisitos del acto administrativo.	174
5. Clasificación de acto administrativo <i>estricto sensu</i>	178
A. Por su esfera de aplicación	178
B. Por su finalidad	178
C. Por su contenido y efectos.	179
D. Por su relación con la ley.	185
6. Causas de extinción del acto administrativo	185
A. Revocación	186
B. Anulación.	186

C. Extinción del acto administrativo por renuncia	188
D. Extinción del acto administrativo por cumplimiento de su finalidad	188
E. Por expiración del plazo	188
F. Por acaecimiento de una condición resolutoria	188
II. El procedimiento administrativo	189
1. Concepto	189
2. El procedimiento administrativo en el estado de México	189
3. El silencio administrativo	191
A. Concepto de silencio administrativo	192
B. Consecuencias del silencio administrativo	192
C. El derecho de petición	193
III. El proceso administrativo	194
CAPÍTULO SÉPTIMO	
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	197
I. Convenio, contrato y cuasicontrato	197
II. División de los contratos	198
III. Los contratos de la administración pública	199
1. Debate sobre la existencia del contrato administrativo	199
2. Criterios para diferenciar el contrato administrativo	200
A. El criterio subjetivo	200
B. El criterio de la jurisdicción	201
C. El criterio formal	202
D. El criterio de la cláusula exorbitante	202
E. El criterio teleológico	203
F. El criterio legal	204
G. El criterio mixto	204
IV. Concepto de contrato administrativo	205
V. Principios rectores del contrato administrativo	206
1. Principio de legalidad	206
2. Principio de continuidad	206

3. Principio de mutabilidad	207
4. Principio del equilibrio financiero	207
A. El “hecho del príncipe”	207
B. Teoría de la imprevisión	208
VI. Elementos del contrato administrativo.	210
1. Los sujetos	211
2. El consentimiento.	212
3. La forma.	212
4. El objeto.	212
5. La causa	213
6. La finalidad	213
7. Otros presuntos elementos esenciales	213
A. El régimen jurídico especial	214
B. La licitación	214
VII. Clasificación de los contratos administrativos.	215
VIII. Los contratos administrativos en el estado de México	216
1. Los contratos administrativos regulados por la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios	217
A. Los comités	217
B. Las formas de adjudicar los contratos administrativos	218
C. Las garantías	221
D. Los contratos administrativos de adquisición y de arrendamiento de bienes	221
2. Los contratos administrativos regulados por el Código Administrativo del Estado de México	222
A. El Comité Interno de Obra Pública	222
B. Las formas de adjudicar los contratos administrativos	223
C. El contrato de obra pública.	224
D. El contrato de servicios relacionados con la obra pública.	227
CAPÍTULO OCTAVO	
SERVICIOS PÚBLICOS.	229
I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio.	231

1. Criterio orgánico	231
2. Criterio funcional	233
3. Criterio jurídico	233
4. Criterio legal	234
5. Criterio mixto.	235
II. Caracteres esenciales del servicio público	236
1. Generalidad	236
2. Igualdad	236
3. Regularidad	236
4. Continuidad	237
III. Elementos indispensables del servicio público	237
1. La necesidad.	237
2. La actividad técnica	237
3. El universo potencial de usuarios	237
4. La intervención estatal	238
5. El prestador del servicio	238
6. Los recursos	238
7. El régimen jurídico especial	238
IV. Definición del servicio público	238
V. Formas de gestión del servicio público	240
1. Prestación por entes de derecho público	240
A. Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada	241
B. Gestión mediante órgano desconcentrado de la administra- ción pública	241
C. Gestión mediante organismo público descentralizado	242
D. Gestión mediante fideicomiso público	243
2. Prestación de servicios públicos por particulares	243
VI. División del servicio público.	244
1. Servicio público propio	245
2. Servicio público impropio	245
VII. Clasificación del servicio público	245
1. Por las características de los usuarios	246

A. <i>Uti singuli</i>	246
B. <i>Uti universi</i>	246
2. Por el ejercicio de autoridad.	246
A. De gestión pública	246
B. De gestión privada.	246
3. Por razón de su aprovechamiento	247
A. Optativo.	247
B. Obligatorio	247
4. En razón de su importancia.	247
5. Por el carácter de la necesidad.	247
A. Constantes	247
B. Cotidianos	247
C. Intermitentes	248
D. Esporádicos	248
6. Por razón de su cobro	248
A. Gratuitos	248
B. Onerosos	248
7. Por razón de la competencia económica	248
A. Régimen de monopolio	249
B. Régimen de oligopolio.	249
8. Por la titularidad del servicio	249
A. Generales.	249
B. Regionales	249
C. Municipales.	249
D. Concurrentes.	250
9. Por razón del prestador del servicio.	250
A. Servicios prestados por entes de derecho público	250
B. Servicios prestados por particulares.	250
VIII. La huelga en el servicio público	250
IX. La requisa del servicio público	251
X. La concesión del servicio público	252
XI. La tarifa del servicio público.	253
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público	254

CAPÍTULO NOVENO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO.	257
I. Concepto de patrimonio	257
II. La Ley General de Bienes Nacionales	258
III. La Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios	263
1. Los bienes del dominio público	263
A. Los bienes de uso común.	263
B. Los bienes destinados a un servicio público.	263
2. Los bienes de uso privado	264
IV. Teorías acerca del patrimonio	264
1. Las teorías personalistas.	265
2. Las teorías finalistas	265
V. Los bienes del estado y de los municipios del estado de México	266
1. El patrimonio del estado de México	266
2. El patrimonio municipal	267
VI. El patrimonio cultural	268
VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en el estado de México	270
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	270
2. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	272
A. Ciudades y monumentos de México reconocidos como patrimonio de la humanidad	275
B. Sitios naturales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad.	276
C. Ciudad y sitio natural de México reconocido como patrimonio de la humanidad.	276
D. Bienes culturales inmateriales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad	277
3. Leyes expedidas por el Congreso de la Unión.	277
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	277
5. Leyes locales del estado de México	278

CAPÍTULO DÉCIMO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	281
I. La administración centralizada del municipio de Toluca	284
1. La presidencia municipal	284
2. La Secretaría General	285
3. La tesorería municipal	286
4. La Dirección de Obras Públicas	287
5. La Dirección de Desarrollo Económico Municipal	288
6. La Dirección de Desarrollo Urbano	289
7. La Dirección de Ecología	290
II. La administración municipal descentralizada en el estado de Mé- xico	290
1. El Banco de Tejidos del Estado de México	291
2. El Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México	293
3. La Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pú- blica del Estado de México	294
4. El Instituto de la Función Registral del Estado de México	296
5. El Instituto Mexiquense de la Pirotecnia	300
6. El Instituto Mexiquense de la Vivienda Social	302
7. El Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia	303
8. El Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango	305
9. Los servicios educativos integrados al Estado de México	306
10. El Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco	308
11. El Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec	310
12. La Universidad Tecnológica “Fidel Velázquez”	312
13. La Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl	314
14. La Universidad Tecnológica de Tecámac	315
III. La administración desconcentrada en el estado de México	318

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	319
I. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional	319

II. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional	321
III. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional	321
IV. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional	321
V. Los servicios públicos municipales en la Constitución mexiquense .	324
VI. Los servicios públicos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México	324
VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de Toluca .	326
VIII. Municipalización de los servicios públicos	326
IX. Los inobjetable servicios públicos municipales del estado de Mé- xico	326
1. El servicio público de agua potable	327
2. El servicio público de drenaje	327
3. El servicio público de alumbrado público	327
4. El servicio de limpieza	328
5. El servicio público de mercados y centrales de abasto	328
6. El servicio público de panteones	329
7. El servicio público de rastro	329
X. Actividades municipales arbitrariamente consideradas servicios públicos	329
1. La función pública municipal de seguridad pública y tránsito .	330
2. Las obras públicas de calles, parques y jardines y su equipa- miento	333

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 335

I. El control externo de la administración pública en el estado de México	337
1. Por medio de los órganos jurisdiccionales	337
A. La controversia constitucional	338
B. El amparo administrativo	339
C. El contencioso administrativo	341
2. Por medio del Congreso del estado	342

3. Por medio del Órgano de Fiscalización Superior	344
4. Por medio del <i>Ombudsman</i>	344
II. El control interno de la administración pública.	349
1. Por medio de un recurso administrativo	349
2. Por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Mé- xico.	351
3. Por medio del órgano de control de cada dependencia y enti- dad de la administración pública estatal	351
CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO	
LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA MEXIQUENSE	353
I. La teoría de la separación de poderes	354
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales	355
III. Evolución del Consejo de Estado Francés	357
IV. Surgimiento y evolución de la justicia contenciosa administrativa en México.	358
1. El contencioso administrativo en materia federal	361
2. El contencioso administrativo en los estados de la República . .	361
3. El contencioso administrativo en la Ciudad de México.	362
4. Perspectivas de la jurisdicción administrativa	363
V. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	363
VI. El proceso en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México	364
VII. Perspectiva actual del contencioso administrativo	364
CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO	
EL EMPLEO PÚBLICO	367
I. La burocracia	368
1. El surgimiento de la burocracia	369
2. La burocracia moderna	370
3. La burocracia en el estado de México	372
II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público . . .	374
1. Las teorías contractuales del derecho civil.	374

A. Teoría del contrato civil de mandato	374
B. Teoría del contrato civil de prestación de servicios	375
2. Teoría del acto administrativo unilateral	376
3. Teoría del contrato administrativo	377
4. Teoría del contrato laboral	378
5. Teoría del acto-condición	379
6. Teoría legalista	379
7. Teoría del acto mixto	380
III. El empleo público en el orden jurídico mexicano	380
1. Los servidores públicos de confianza	380
2. Los servidores públicos de base	381
IV. Estabilidad del personal de confianza en el empleo público	381

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	383
I. La sujeción del Estado al derecho	383
1. La teoría del fisco	384
2. El <i>rule of law</i>	385
3. El régimen de derecho administrativo	386
II. Estado de derecho y responsabilidad	387
1. Responsabilidad moral	388
2. Responsabilidad jurídica	388
3. Clasificación de la responsabilidad jurídica	388
A. Responsabilidad penal	388
B. Responsabilidad civil	389
III. La responsabilidad pública	390
1. El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado	391
2. Responsabilidad de los servidores públicos	393
A. Responsabilidad política	393
B. Responsabilidad penal	394
C. Responsabilidad administrativa	394

3. Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano	397
4. La reforma constitucional de 2002	399
IV. La responsabilidad patrimonial del estado de México	400
Epílogo	407
Bibliografía	411

PRÓLOGO

Siempre es un honor prologar un libro; pero en este caso la distinción es aún mayor, ya que el autor es el querido maestro de muchas generaciones: el doctor Jorge Fernández Ruiz.

He tenido la fortuna de acompañarlo en muchas actividades académicas. Su labor fructífera ha sido reconocida con un sinnúmero de distinciones tanto nacionales como extranjeras.

Don Jorge asocia a su sabiduría y erudición su calidez humana, que la expresa con jovialidad y un humor que hace de sus conversaciones, experiencias irrepetibles, plenas de conocimiento y simpatía; por ello, para un servidor es un privilegio contar con su amistad.

Entre las variadas disciplinas que domina el doctor Fernández Ruiz, el derecho administrativo ha sido su área de especialidad. El doctor es un incansable promotor de congresos y eventos académicos nacionales y extranjeros, que permiten acercarse a la vanguardia del pensamiento en esta materia, del que ha sido articulador y gestor invaluable de su progreso científico.

A través de obras individuales y colectivas ha abordado diversos aspectos de interés general, desde la perspectiva del derecho administrativo, en cuyos proyectos editoriales me ha brindado la oportunidad de participar, tales como *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, y la *Enciclopedia Jurídica* de la Facultad de Derecho de la UNAM, en 2017, por mencionar solamente algunos.

Este libro forma parte de una colección de derecho administrativo que sobre varios estados ha emprendido el doctor Fernández Ruiz; en el texto analiza de manera puntual todos los aspectos de aplicación del derecho administrativo en el estado de México.

Como mexiquense, celebro la aparición de esta obra, y como servidor público la recomiendo ampliamente para entender la realidad de la entidad y poder enfrentar y atender sus problemas de manera informada.

El libro que me honro en prologar se inscribe en el marco de diversos acontecimientos de relevancia nacional. En efecto, nos hallamos rumbo al bicentenario de la expedición de los documentos fundacionales del Estado

mexicano: el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre del mismo año.

En cumplimiento a los ordenamientos mencionados, el Congreso Constituyente del Estado de México expidió el 2 de marzo de 1824, el Decreto para la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la Provincia de este nombre, y el 28 de marzo de 1825 se estableció el Tribunal Superior de Justicia, cuyo bicentenario también celebramos.

Como lo señala el doctor Fernández Ruiz, 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 entidades que tienen su propio gobierno, su particular administración pública y, consecuentemente, su propio derecho administrativo.

La intención de esta publicación, entre otras, es la de contribuir a perfeccionar el marco administrativo, los principales aspectos de la normativa jurídica en materia administrativa del estado de México; pero además, la obra constituye una lección para gobernantes y gobernados sobre el quehacer público y su relación con los particulares.

La investigación muestra un recuento de la producción bibliográfica del derecho administrativo en nuestro país, iniciando con el libro, publicado en 1852: *Lecciones de derecho administrativo* de Teodosio Lares, a quien el autor considera precursor de esta materia en México.

Al referirse a la teoría del Estado, y en particular a los elementos constitutivos de esta organización política, el doctor Fernández subraya la importancia del orden jurídico y el derecho, y asienta que el pueblo, el territorio y el gobierno no pueden por sí solos o en conjunto integrar al Estado, pues hace falta otro elemento: el derecho, sin el cual aquél no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado. En el libro hallamos una detallada exposición sobre el estado de México, sus aspectos geográficos e históricos, su división territorial, su población, su denominación, su personalidad jurídica y estructura política, entre otros.

Con precisión, el autor hace un recorrido histórico de las etapas de nuestros documentos fundamentales que han regido a nuestra entidad, como son las Constituciones políticas, a partir del 14 de febrero de 1827. No omite registrar las segregaciones que ha sufrido nuestro territorio, para crear los estados de Hidalgo, Morelos y Guerrero.

Con el enfoque de la teoría de la función pública, Fernández Ruiz precisa los conceptos de poder, órgano y función estatal, que aparecen contras-

tados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino en la teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal.

Al lado de las funciones clásicas, incorpora las llamadas “funciones emergentes”, entre las que enumera la de fiscalización o control, la electoral y la registral, las cuales ya han adquirido identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

Respecto al surgimiento del derecho administrativo y de la ciencia del derecho administrativo, el autor se remonta a Francia, donde hallamos los antecedentes importantes de ambas disciplinas; menciona a Luis Antonio Macarel, quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, sin olvidar al jurista italiano Gian Domenico Romagnosi, quien escribió el primer libro de derecho administrativo bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814.

Como lo referimos, el doctor hace una mención especial de Teodosio Lares, el destacado jurista aguascalentense, quien publicó en 1852 sus *Leciones de derecho administrativo*; cuatro lustros después, el prestigiado jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco publica en 1874 el primer tomo de dos, de su obra *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*.

Desde la perspectiva teórica, nos ofrece una rica exposición sobre la administración pública, 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 México, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

Como temas torales del derecho administrativo, el autor estudia el acto y el procedimiento administrativos, explicando exhaustivamente sus caracteres, sus elementos y sus requisitos, así como las causas de su extinción, y examina a la luz de la teoría el procedimiento administrativo, el del estado de México, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

Para el autor, el contrato representa una de las instituciones de mayor abolengo en el derecho positivo y en la ciencia jurídica en general; por ello, de forma especial hace un detallado análisis de los contratos administrativos, los criterios para definirlo, sus principios rectores, sus elementos y clasificación, y en particular, de los contratos administrativos nominados en la legislación mexicana.

Fernández Ruiz le da un especial tratamiento a una de las instituciones más relevantes del derecho administrativo: el servicio público, expresión de la solidaridad social y el acompañamiento técnico de protección al usuario. El autor explica los criterios empleados en la doctrina para determinar su

carácter público y sus formas de gestión, así como las alternativas para enfrentar la huelga en el servicio y recurrir a la requisa del mismo.

La obra ofrece un amplio estudio del patrimonio del Estado, a partir de los diferentes ordenamientos nacionales y locales, iniciando con la Ley General de Bienes Nacionales, de 1942, y concluye con el estudio jurídico de los bienes del estado de México y de sus municipios.

Con notable actualidad, se refiere al patrimonio cultural, que en nuestro caso constituye una rica herencia, con expresiones históricas y artísticas que nos enorgullecen.

Es indiscutible la relevancia del tema de la administración pública municipal, al que el autor dedica un capítulo, con particular mención al municipio de Toluca, capital del estado de México. Describe al municipio mexicano como una persona jurídica de derecho público, dotado de patrimonio propio, una realidad jurídico-política caracterizada por ser la primera que encara el ciudadano en el ámbito del poder y del derecho público.

Asimismo, Fernández Ruiz aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de las reformas al artículo 115 constitucional; examina los inobjetable servicios públicos considerados en la normativa particular mexiquense y aquellos que impropriamente se consideran como tales; por ejemplo: la función pública de seguridad pública y tránsito, y las obras públicas municipales de calles, parques y jardines y su equipamiento.

Ante el reclamo creciente de la sociedad para exigir de parte de quienes detentan el poder, transparencia y rendición de cuentas, resulta particularmente interesante la exposición que el autor hace en este tema, al referirse a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos. También se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de México, para lo cual previamente presenta una reflexión acerca de las ideas, teorías y circunstancias que dieron origen en Francia a la instauración y desarrollo de la jurisdicción administrativa.

En México, no fue hasta 1946 cuando mediante la reforma del artículo 104 constitucional se estableció un órgano jurisdiccional ajeno al Poder Judicial para resolver las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas.

En este sentido, el maestro cita la reforma del artículo 116 constitucional de 1987, que prescribió que las Constituciones y leyes de los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía, disposición que se perfeccionó con la modificación al mismo

precepto de 2015, que obligó la creación de los tribunales administrativos en los estados.

El autor ofrece un interesante estudio del fenómeno burocrático, a la luz de las diversas teorías que examinan la naturaleza jurídica de la relación surgida entre el Estado y sus servidores públicos, sin olvidar que el fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado.

Respecto al tema de la responsabilidad del Estado, Fernández Ruiz observa que en tanto el Estado no se sometió al derecho fue jurídicamente irresponsable; en efecto, la responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, y es hasta que éste se somete al Estado de derecho cuando se abre paso el establecimiento de un sistema de responsabilidad.

La aportación del doctor Fernández Ruiz es indiscutible; primero, para aquellos estudiosos de esta materia representa una inagotable fuente, que ampliará sus conocimientos y profundizará las investigaciones futuras, consolidando el saber científico; asimismo, para quienes desempeñamos alguna de las tareas dentro de la administración pública, representa la rica cantera que nos provee de las herramientas necesarias que coadyuvarán a la eficiencia, eficacia y transparencia de nuestra actuación, y, por la otra, para los gobernados, en general, adquiere un significativo valor de pedagogía social, que ensanchará los caminos para fortalecer la vida comunitaria con los valores y principios que orientan el quehacer público.

Gracias, Don Jorge, por hacer de su quehacer académico una vocación de vida, que constituye un aleccionador ejemplo que nos inspira en nuestras tareas cotidianas.

Magistrado Ricardo Alfredo SODI CUÉLLAR
*Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo
de la Judicatura del Estado de México*

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; unos y otro, al igual que el Estado mexicano, tienen su propio gobierno; todos tienen su particular y peculiar derecho administrativo; en suma: treinta y tres versiones normativas de la misma rama jurídica, similares en múltiples aspectos, por seguir el modelo establecido en el derecho administrativo mexicano federal, pero cada una con ciertas características, que, para bien o para mal, las distinguen de las demás.

Empero, el estudio, la investigación y la bibliografía del derecho administrativo local en las treinta y dos entidades federativas de México es muy 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 México, a la luz de las teorías —incluso contrarias a las que yo sostengo— de más de un centenar de autores que figuran en la bibliografía empleada, así como de la jurisprudencia mexicana y extranjera, sin faltar la comparación con la legislación de otras entidades federativas y de otros países.

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

Pese a la importancia de esta disciplina, la investigación del derecho administrativo despertó poco interés entre la mayoría de juristas mexicanos durante los siglos XIX y XX, razón por la cual el doctor Diego Valadés, entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, resolvió impulsar y promover el estudio e investigación de esta área, 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.

Asimismo, 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.

Además, ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México 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” corresponde al estado de Aguascalientes, cuna del precursor del derecho administrativo mexicano, José Teodosio Lares Macías, nacido en el municipio 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.

Este libro lo he 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, se refiere a la denominación, a los elementos, finalidad, definición y personalidad jurídica del Estado; y luego, en particular, del estado de México, de sus aspectos relevantes geográficos e históricos, división territorial, población, personalidad jurídica y estructura política.

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

El capítulo tercero lo dedico a los aspectos generales del derecho administrativo: su aparición, división, criterios empleados para definirlo, definición, caracteres y autonomía; también lo ocupó para 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 México, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

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

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

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

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

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

En el capítulo décimo, se aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de la reforma al artículo 115 constitucional; se analizan, asimismo, las discordancias y coincidencias de la Constitución Política local y de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para luego examinar los inobjetable servicios públicos considerados en la normativa particular mexicana: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpieza 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 undécimo se refiere a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos; así, de los externos se explican los mecanismos de control empleados por los órganos jurisdiccionales: controversia constitucional, amparo administrativo y contencioso administrativo; también se examina la forma como ejercen

control de la administración pública el Congreso del estado, el Órgano de Fiscalización Superior y el *Ombudsman* local. En cuanto al control interno de la administración pública mexicana, se estudia tanto el ejercido por medio del recurso administrativo como el practicado por la Contraloría General del estado y por la contraloría interna de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal.

El capítulo duodécimo se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de México, 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 México, y terminar el capítulo con una reflexión prospectiva acerca de los principales retos y desafíos de la justicia administrativa.

Se destina el capítulo decimotercero a la justicia administrativa, a cuyo efecto analizo la teoría de la división de poderes sustentada por el Barón de Montesquieu, así como las circunstancias que en la época de la Revolución francesa dieron lugar a la creación del juicio contencioso administrativo, y luego examinar la aparición y evolución de la justicia administrativa en México, y la situación actual de la misma en el estado de México.

El capítulo decimocuarto 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 decimoquinto 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 también cómo evoluciona la responsabilidad del Estado mexicano, evolución 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 y a los municipios de la República la obligación de modificar su normativa jurídica particular, a fin de proveer a su debido cumplimiento, así como incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a la referida responsabilidad.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO

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

I. DENOMINACIÓN DEL ENTE ESTATAL

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

II. ELEMENTOS DEL ESTADO

Siendo el Estado un ente complejo, compuesto de elementos de diversa naturaleza, la difundida definición tripartita del mismo señala dos elementos

tangibles: población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno, a los que otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

1. *El pueblo*

Resulta inimaginable un ente estatal sin un sustrato poblacional con entidad, 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 el territorio, un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común; en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación; mas sin territorio propio y exclusivo no podrá constituirse el ente estatal. El territorio, como dijera Hans Kelsen, es el ámbito espacial del Estado.

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

3. *El gobierno*

Sin duda, un elemento ostensible y esencial del Estado es el gobierno, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; ese aparato gubernamental requiere para su funcionamiento

de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades estatales. Algunos autores, como el profesor argentino Patricio Colombo Murúa, prefieren referirse al poder en lugar del gobierno, como elemento esencial del Estado.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 omnicompreensiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: “Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno”.²

4. *El orden jurídico*

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

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.

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 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 ésta. 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 el mismo existe porque así lo aprueban quienes tienen la facultad real de decisión, independientemente de que se proponga o no

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.

el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente valedera, por cuanto la relación espiritual en constante renovación y reelaboración, producida por la diaria aprobación de supervivencia del ente estatal, no es otorgada por toda la población, ni siquiera necesariamente por toda la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante de él, 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 omnicomprendivo, 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 importante parte económica— de la población estatal.
- El Estado subsiste con, sin, y en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población.
- Los objetivos, salvo el de procurar su supervivencia, son diferentes en los diversos Estados, así como entre sus distintas épocas.
- Los objetivos estatales son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquéllos alcanzar el bien común.

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

Con un sentido descriptivo, el profesor Héctor González Uribe definió al Estado como: 1. Una sociedad humana. 2. Establecida permanentemente en un territorio. 3. Regida por un poder supremo. 4. Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.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 como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro, que, en los casos señalados desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

En la Roma antigua, así como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos también podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustines*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar

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

en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales, provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

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

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

1. *Clasificación de las personas*

A la luz de la ciencia jurídica, podemos distinguir las personas físicas de las personas 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 Universidad Nacional Autónoma de México 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,

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

pero carente de alma y cuerpo, lo consideró “persona ficta”. A diferencia de la persona física, la persona 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

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 —que se ocupa 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

¹⁰ Maluquer de Motes, Carlos, “Persona jurídica”, *Nueva enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1989, t. XIX, p. 627.

¹¹ *Idem*.

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

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

2. *La personalidad jurídica*

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

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

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

primero de ellos, el ente estatal no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros, sino un representante de los mismos, colectivamente considerados. El segundo, no explica cómo el Estado sin ser persona puede representar a quienes sí lo son, ya sea para adquirir y ejercer derechos o bien para asumir y cumplir obligaciones.¹⁴

También Duguit negó que el Estado fuera una persona, argumentando que sólo el ser humano podía serlo, en virtud de que se requiere conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el ente estatal, que no es más que una abstracción, una ficción, y las ficciones deben ser desterradas del ámbito de la ciencia, por lo que en su opinión la idea de la personalidad moral estatal resulta redundante, superflua y peligrosa, porque en la realidad el poder estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.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 éste cuenta con dos personalidades: una de derecho público y otra de derecho privado; actúa como persona de derecho público cuando, en ejercicio de su imperio, se ubica por encima de los particulares; en cambio, la personalidad de derecho privado la utiliza cuando se despoja de su poder soberano para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, al situarse en un plano de igualdad con los gobernados y someterse a las normas del derecho privado.

La teoría de la doble personalidad perdió su crédito al embate de las reiteradas críticas que, en la segunda mitad del siglo XX, pusieron al descubierto su falta de sustento; entre otras muchas objeciones se ha hecho notar, por ejemplo, que la personalidad es indivisible, que dicha teoría no explica en qué momento se desdobra dicha personalidad en pública y privada, y, que de aceptarse dos personalidades para el Estado, se tendría que admitir

¹⁴ Berthélemy, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., Paris, Sirey, 1926, p. 33.

¹⁵ Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., Paris, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

que como persona de derecho público no sería responsable de los actos que efectuara como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiera en persona de derecho público cuando celebrara 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 los contratos suscritos por el mismo sobreviven a la generación en que se producen. Como apunta Rolando Tamayo y Salmorán: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica”.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, porque como 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,

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.

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:

- 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 de 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 a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Para corregir tales errores normativos, sería 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 MÉXICO

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 México, que a continuación analizo.

1. *Geografía y demografía*

Situado en el centro del territorio nacional, el estado de México colinda al norte con Querétaro, al noreste con Hidalgo, al este con Tlaxcala, al sureste con Puebla, al sur con Morelos y Ciudad de México, al suroeste con Guerrero y al oeste con Michoacán.

Su territorio tiene una extensión de 22,357 kilómetros cuadrados, con 16'992,418 habitantes en 2020, según el INEGI; su más alta elevación orográfica es el volcán Popocatepetl, con una altitud de 5,380 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

El 4 de febrero de 1870, dentro del territorio del municipio de Tequixquiác, estado de México, fue encontrado el hueso sacro de camélido del tipo de los guanacos o llamas, conocido como “hueso de Tequixquiác”, cuyo hallazgo se produjo casualmente al efectuarse los trabajos de desagüe de la cuenca de México; cuando se encontró el hueso ya estaba artificialmente tallado y perforado desde hacía miles de años, lo que permite suponer la existencia de seres humanos de tiempos muy anteriores.

Más tarde, un numeroso grupo de indígenas otomíes se asentaron a partir del año 100 a. C. en el valle de Anáhuac, y dos siglos después iniciaron la construcción de las pirámides del Sol y de la Luna, el templo de Quetzalcóatl, La Ciudadela y el mercado en Teotihuacán; pasados cinco siglos, los toltecas asentados en Tula dominaron el valle de Anáhuac; al inicio de la conquista española, aquel territorio estaba poblado por otomíes, mexicas, acolhuas, otomíes, mazahuas, matlazincas y nahuas.¹⁹

Posteriormente, aquella región quedaría dominada por los aztecas.²⁰ Una vez vencido el imperio azteca en 1521, su territorio quedó sujeto a

¹⁹ Chavero, Alfredo, *México a través de los siglos*, México, Ballescá y compañía, Editores, s/f, tomo primero, p. 64.

²⁰ *Ibidem*, p. 160.

las disposiciones de Hernán Cortés, que lo denominó Reino de la Nueva España, y cinco lustres después, la Nueva España se dividió en dos grandes reinos: el Reino de México y el Reino de la Nueva España; en 1577, los conquistadores fundaron el poblado de Tollocan, cuyo nombre actual es Toluca.²¹

El estado de México se ha regido sucesivamente por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 14 de febrero de 1827; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 12 de octubre de 1861; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, del 14 de octubre de 1870, y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de 1917; a partir de esta última, sus gobernadores han sido:

1. Rafael Cepeda (1916-1917)
2. Carlos Tejada, gobernador provisional (15 de enero al 20 de junio de 1917)
3. Agustín Millán Vivero (1917-1918)
4. Joaquín García Luna (1918-1919)
5. Agustín Millán Vivero (1919)
6. Francisco Javier Gaxiola (1919-1920)
7. Agustín Millán Vivero (1920)
8. Darío López (1920)
9. Abundio Gómez (1920-1921)
10. Manuel Campos Mena (1921)
11. Abundio Gómez (1921-1925)
12. Carlos Riva Palacio (1925-1929)
13. Filiberto Gómez (1929-1933)
14. José Luis Solórzano (1933-1935)
15. Eucario López (1935-1937)
16. Wenceslao Labra García (16 de septiembre de 1937-15 de septiembre de 1941)
17. Alfredo Zárate Albarrán (16 de septiembre de 1941-8 de marzo de 1942)
18. José Luis Gutiérrez y Gutiérrez, sustituto (1942)
19. Isidro Fabela Alfaro, sustituto (16 de marzo de 1942-15 de septiembre de 1945)
20. Alfredo del Mazo Vélez (16 de septiembre de 1945-16 de septiembre de 1951)

²¹ Riva Palacio, Vicente, *México a través de los siglos*, México, Ballescá y compañía, Editores, S/F tomo primero, p. 95.

21. Salvador Sánchez Colín (16 de septiembre de 1951-15 de septiembre de 1957)
22. Gustavo Baz Prada (16 de septiembre de 1957-15 de septiembre de 1963)
23. Juan Fernández Albarrán (16 de septiembre de 1963-15 de septiembre de 1969)
24. Carlos Hank González (16 de septiembre de 1969-15 de septiembre de 1975)
25. Jorge Jiménez Cantú (16 de septiembre de 1975-15 de septiembre de 1981)
26. Alfredo del Mazo González (6 de septiembre de 1981-21 de abril de 1986)
27. Alfredo Baranda García (21 de abril de 1986-15 de septiembre de 1987)
28. Mario Ramón Beteta (16 de septiembre de 1987-11 de septiembre de 1989)
29. Ignacio Pichardo Pagaza (11 de septiembre de 1989-15 de septiembre de 1993)
30. Emilio Chuayffet (16 de septiembre de 1993-2 de julio de 1995)
31. César Camacho Quiroz, sustituto (2 de julio de 1995-15 de septiembre de 1999)
32. Arturo Montiel Rojas (16 de septiembre de 1999-15 de septiembre de 2005)
33. Enrique Peña Nieto (16 de septiembre de 2005-15 de septiembre de 2011)
34. Eruviel Ávila Villegas (16 de septiembre de 2011-15 de septiembre de 2017)
35. Alfredo del Mazo Maza (desde el 16 de septiembre de 2017)

3. *División territorial*

El estado de México está incluido como una de las entidades federativas en que se dividió el territorio de la República mexicana en la Constitución Federal de 1824, cuyo territorio se integró, de acuerdo con el Decreto del 7 de agosto de 1824, con los partidos de Acapulco, Chilapa, Tixtla, Zacatula, Cuernavaca, Cuautla, Huejutla, Metztlán, Yahualica, Chalco, Coatepec Chalco, Coyoacán, Cuautitlán, Ecatepec, Mexicaltzingo, México, Tacuba, Teotihuacán, Texcoco, Xochimilco, Zumpango, Taxco, Temascaltepec, Tetela del Río, Zacualpan, Lerma, Malinalco, Metepec, Tenango del Valle, Toluca, Ixtlahuaca, Tula (partidos Actopan, Huichapan, Tetepango, Tula, Jilotepec, Ixmiquilpan, Zimapán, Apan, Otumba, Pachuca, Tulancingo y

Zempoala; la espuria Constitución de 1836 suprimió a los estados, sustituyéndolos por departamentos, uno de ellos fue el de México; en la Constitución de 1857 reaparecen los estados, los que también figuran en la Constitución de 1917

Como puede observarse, el territorio del estado de México se ha reducido drásticamente, ello debido a que se tomaron porciones del mismo para crear los estados de Hidalgo, Morelos y Guerrero.

4. *Municipios del estado de México*

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 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone: “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre”.

Con apoyo en tales preceptos, el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México divide dicha entidad federativa en ciento veinticinco municipios, cuyos nombres, y los de sus cabeceras, son los siguientes:

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera municipal</i>
Acambay de Ruiz Castañeda	Villa de Acambay de Ruiz Castañeda
Acolman	Acolman de Nezahualcóyotl
Aculco	Aculco de Espinoza
Almoloya de Alquisiras	Almoloya de Alquisiras
Almoloya de Juárez	Villa de Almoloya de Juárez
Almoloya del Río	Almoloya del Río
Amanalco	Amanalco de Becerra
Amatepec	Amatepec
Amecameca	Amecameca de Juárez
Apaxco	Apaxco de Ocampo
Atenco	San Salvador Atenco
Atizapán	Santa Cruz Atizapán

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera Municipal</i>
Atlacomulco	Atlacomulco de Fabela
Atlautla	Atlautla de Victoria
Axapusco	Axapusco
Ayapango	Ayapango de Gabriel Ramos Millán
Calimaya	Calimaya de Díaz González
Capulhuac	Capulhuac de Mirafuentes
Coacalco de Berriozábal	San Francisco Coacalco
Coatepec Harinas	Coatepec Harinas
Cocotitlán	Cocotitlán
Coyotepec	Coyotepec
Cuautitlán	Cuautitlán
Cuautitlán Izcalli	Ciudad Cuautitlán Izcalli
Chalco	Chalco de Diaz Covarrubias
Chapa de Mota	Chapa de Mota
Chapultepec	Chapultepec
Chiautla	Chiautla
Chicoloapan	Chicoloapan de Juárez
Chiconcuac	Chiconcuac de Juárez
Chimalhuacán	Chimalhuacán
Donato Guerra	Villa Donato Guerra
Ecatepec de Morelos	Ecatepec de Morelos
Ecatzingo	Ecatzingo de Hidalgo
El Oro	El Oro de Hidalgo
Huehuetoca	Huehuetoca
Hueypoxtla	Hueypoxtla
Huixquilucan	Huixquilucan de Degollado
Isidro Fabela	Tlazala de Fabela
Ixtapaluca	Ixtapaluca
Ixtapan de la Sal	Ixtapan de la Sal

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera Municipal</i>
Ixtapan del Oro	Ixtapan del Oro
Ixtlahuaca	Ixtlahuaca de Rayón
Jaltenco	Jaltenco
Jilotepec	Jilotepec de Molina Enríquez
Jilotzingo	Santa Ana Jilotzingo
Jiquipilco	Jiquipilco
Jocotitlán	Ciudad de Jocotitlán
Joquicingo	Joquicingo de León Guzmán
Juchitepec	Juchitepec de Mariano Rivapalacio
La Paz	Los Reyes Acaquilpan
Lerma	Lerma de Villada
Luvianos	Villa Luvianos
Malinalco	Malinalco
Melchor Ocampo	Melchor Ocampo
Metepec	Metepec
Mexicaltzingo	San Mateo Mexicaltzingo
Morelos	San Bartolo Morelos
Naucalpan de Juárez	Naucalpan de Juárez
Nextlalpan	Santa Ana Nextlalpan
Nezahualcóyotl	Ciudad Nezahualcóyotl
Nicolás Romero	Ciudad Nicolás Romero
Nopaltepec	Nopaltepec
Ocoyoacac	Ocoyoacac
Ocuilan	Ocuilan de Arteaga
Otzoloapan	Otzoloapan
Otzolotepec	Villa Cuauhtémoc
Otumba	Otumba de Gómez Farías
Ozumba	Ozumba de Alzate
Papalotla	Papalotla

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera Municipal</i>
Polotitlán	Polotitlán de la Ilustración
Rayón	Santa María Rayón
San Antonio la Isla	San Antonio la Isla
San Felipe del Progreso	San Felipe del Progreso
San José del Rincón	San José del Rincón Centro
San Martín de las Pirámides	San Martín de las Pirámides
San Mateo Atenco	San Mateo Atenco
San Simón de Guerrero	San Simón de Guerrero
Santo Tomás	Santo Tomás de los Plátanos
Soyaniquilpan de Juárez	San Francisco Soyaniquilpan
Sultepec	Sultepec de Pedro Ascencio de Alquisiras
Tecamac	Tecamac de Felipe Villanueva
Tejupilco	Tejupilco de Hidalgo
Temamatla	Temamatla
Temascalapa	Temascalapa
Temascalcingo	Temascalcingo de José María Velasco
Temascaltepec	Temascaltepec de González
Temoaya	Temoaya
Tenancingo	Tenancingo de Degollado
Tenango del Aire	Tenango del Aire
Tenango del Valle	Tenango de Arista
Teoloyucan	Teoloyucan
Teotihuacan	Teotihuacan de Arista
Tepetlaoxtoc	Tepetlaoxtoc de Hidalgo
Tepetlixpa	Tepetlixpa
Tepotzotlán	Tepotzotlán
Tequixquiac	Tequixquiac
Texcaltitlán	Texcaltitlán
Texcalyacac San Mateo	Texcalyacac

<i>Municipio</i>	<i>Cabecera Municipal</i>
Texcoco	Texcoco de Mora
Tezoyuca	Tezoyuca
Tianguistenco	Santiago Tianguistenco de Galeana
Timilpan	San Andrés Timilpan
Tlalmanalco	Tlalmanalco de Velázquez
Tlalnepantla de Baz	Tlalnepantla
Tlatlaya	Tlatlaya
Toluca	Toluca de Lerdo
Tonanitla	Santa María Tonanitla
Tonatico	Tonatico
Tultepec	Tultepec
Tultitlán	Tultitlán de Mariano Escobedo
Valle de Bravo	Valle de Bravo
Valle de Chalco Solidaridad	San Miguel Xico
Villa de Allende	San Jose Villa de Allende
Villa del Carbón	Villa del Carbón
Villa Guerrero	Villa Guerrero
Villa Victoria	Villa Victoria
Xalatlaco	Xalatlaco
Xonacatlan	Xonacatlán
Zacazonapan	Zacazonapan
Zacualpan	Zacualpan
Zinacantepec	San Miguel Zinacantepec
Zumpahuacan	Zumpahuacán
Zumpango	Zumpango de Ocampo

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 del Estado de México previene:

Artículo 2.10.- Son personas jurídicas colectivas:

- I. El Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público;
- II. Las asociaciones y las sociedades civiles;
- III. Las asociaciones y organizaciones políticas estatales;
- IV. Las instituciones de asistencia privada;
- V. Las reconocidas por las leyes federales y de las demás Entidades de la República.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de México 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 México 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 Constitución mexiquense previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (artículo 5), el Instituto Electoral del Estado de México (artículo 11), el Tribunal Electoral del Estado de México (artículo 13), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (artículo 16), y la Comisión del Agua del Estado de México (artículo 18).

A. *El Poder Legislativo*

De conformidad con el artículo 38 de la Constitución del Estado de México, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea, que se denomina Legislatura del Estado, y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 39, se compone de 45 diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y treinta por el de representación proporcional; unos y otros, como previene el artículo 44 del ordenamiento en cita, duran en el cargo tres años.

B. El Poder Ejecutivo

La Constitución particular del Estado de México, en su artículo 66, ordena que el Poder Ejecutivo se deposite en un ciudadano, que se denomina “Gobernador del Estado”, quien durará en el cargo seis años, según dispone el artículo 67 de dicho ordenamiento.

C. El Poder Judicial

Conforme a establecido en el artículo 88 de la Constitución mexicana, se deposita el ejercicio del Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, en los tribunales y juzgados de primera instancia, en los juzgados de cuantía menor y en los tribunales laborales.

Es de hacer notar que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y ejercer su presupuesto.

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

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

I. LOS FINES DEL ESTADO

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

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

II. TEORÍA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

A efecto de entender a cabalidad la función pública, se requiere precisar previamente los conceptos de poder, órgano y función estatal, que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas; al respecto, estos últimos se caracterizan por no convertirse en

compartimentos estancos, lo que les permite participar en el ejercicio de varias funciones y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

Podemos explicar al poder estatal, o público, como la capacidad del Estado para imponer su voluntad, con, sin y 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”.²²

Una vez 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.²³

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

Como bien hace notar Manuel María Díez, el término “función pública” debe reservarse para designar los modos originarios de manifestarse la soberanía, esto es, la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.²⁴

²² Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 116.

²³ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

²⁴ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

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.²⁵

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 en el 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 Zanolini, 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.

²⁵ *Op cit.*, Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, p. 249.

Todo esto, debidamente organizado, constituye una unidad jurídica, o sea una institución.²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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

²⁶ Zanolini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, trad. de Héctor Masnata, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954, t. I, pp. 177 y 178.

²⁷ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editora Continental, 1958, pp. 457 y 458.

²⁸ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, p. 229.

otra persona física en la titularidad. Lo anterior no predica la inmutabilidad del órgano, ya que existe 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 ellas; 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”.²⁹

²⁹ Aristóteles, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Biblioteca *Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana*, 1963, p. 124.

Dos milenios después, en Inglaterra, John Locke retoma estas ideas al identificar en el Estado tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el federativo, enfatizando la necesidad de que los dos primeros no se encomienden al mismo sujeto, al observar: “Tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas”.³⁰

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”.³¹

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

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 México dispone en su artículo 30 que “El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

³⁰ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Lázaro Ríos, México, Aguilar, 1983, p. 110.

³¹ Montesquieu, Charles de Secondat Barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951, pp. 202 y 203.

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

1. *Función legislativa*

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

La función legislativa, como cualquier función estatal, puede serlo en sentido formal y en sentido material; hablo de función formalmente legislativa cuando es ejercida por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga, “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo”.³²

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 México, 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 gobierno y en 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.

³² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 37.

2. *Función jurisdiccional*

Dentro de la numeración primaria de las funciones estatales aparece la jurisdiccional, la cual tiene por objeto la *iusuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre estos últimos mediante la resolución respectiva contenida generalmente en la sentencia, que asume fuerza de verdad definitiva, porque como dijera Georg Jellinek: “La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos”.³³

En el estado de México 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 88 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 México asume el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional en los procedimientos por delitos o ilícitos oficiales seguidos en contra de los servidores públicos que gocen de fuero, conforme a lo dispuesto por las fracciones XVIII y XXXIX del artículo 61 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 77, fracción XVII, del texto supremo estatal.

3. *Función administrativa*

En contraste con las funciones legislativa y la jurisdiccional, que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; una prueba de ello es que los órganos legislativos se reúnen sólo durante sus periodos de sesiones, y los órganos judiciales actúan a petición de parte, dentro de ciertos horarios y en determinados días de la semana, en tanto que las funciones administrativas se desempeñan permanente y constantemente; así, las corporaciones policiales, por ejemplo, actúan en el mantenimiento del orden público y de la seguridad pública las veinticuatro horas los 365 días del año.³⁴

³³ *Op. cit.*, Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, p. 497.

³⁴ *Ibidem*, p. 498.

Por lo difícil de acotar y de precisar la función administrativa, algunos autores han optado por definirla por exclusión de las funciones legislativa y jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de estas últimas,³⁵ 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.

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido, Hans Kelsen afirma: “Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura”.³⁶

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 la fracción XVII del artículo 61 de la Constitución mexicana, concediera licencia al gobernador, o como acontecería cuando el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado determinara el espacio territorial en el que ejerzan su competencia las salas regionales y los juzgados, tal como previene la fracción II del artículo 95 de dicha Constitución.

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

³⁵ 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.

³⁶ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, p. 309.

independientes; entre ellas destacan la de fiscalización o control, la electoral y la registral, las cuales ya han adquirido entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

A. *Función fiscalizadora o de control*

A mediados del siglo XIX, el artífice de la unidad italiana, Camilo Benso, conde de Cavour, hacía notar que los actos más importantes del gobierno “son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”.³⁷

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.³⁸

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

³⁷ Informe sobre el proyecto de la ley italiana del 23 de marzo de 1853. Citado por Grannoni, Raúl A. en *El control de los gastos públicos por los tribunales de cuentas*, Buenos Aires, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1946, p. 12.

³⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

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 México, las secretarías del despacho, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria cuentan en un primer nivel de vigilancia con sus respectivas contralorías internas 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 la Contraloría del Estado de México, a la que se atribuye la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar.

En un tercer nivel, existe en la entidad mexiquense un órgano técnico que desde el exterior del Poder Ejecutivo revisa su actuación; se trata del Órgano Superior de Fiscalización, previsto en la fracción XXIII del artículo 3 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México; conviene tener presente que los órganos constitucionales autónomos: Instituto Electoral del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, e Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 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,³⁹ 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

³⁹ Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962, t. 1, pp. 424-426.

decir, el derecho a formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, en la organización del Poder”.⁴⁰

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.⁴¹

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 que los electores no actúan en nombre del Estado, sino en nombre propio.⁴²

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 México 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 México desarrolla función pública estatal.

C. *Función registral*

La función pública registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionados con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público a través

⁴⁰ Fayt, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 7.

⁴¹ Bidart Campos, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t. I, p.143.

⁴² Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 320.

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”,⁴³ es decir, se concreta a través de actos administrativos.

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

...es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.⁴⁴

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.

Conteste con las anteriores ideas y principios, se expidió la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto de la Función Registral del Estado de México, publicada en el *Periódico Oficial* del 3 de diciembre de 2007, que en la fracción I de su artículo 3 le asigna al Instituto la atribución de dirigir, coordinar, organizar, ejercer, vigilar y evaluar la función registral.

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

⁴³ *Op. cit.*, Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, p. 237.

⁴⁴ *Op. cit.*, Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, p. 718.

intransferible e indelegable de las primeras, pues como sostiene José Antonio García-Trevijano Fos:

... están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejerce directamente.⁴⁵

6. *Servicios públicos*

Los servicios públicos propiamente dichos vienen a ser actividades atribuidas a la administración pública (por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general), que 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 pue-

⁴⁵ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

den agruparse bajo la común denominación de “actividades económicas residuales”, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público y las simples.

A. Actividades de interés público

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

B. Actividades socioeconómicas simples

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

CAPÍTULO TERCERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas —en su organización y funcionamiento— a una regulación jurídica conformada por 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, ya 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.

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”.⁴⁶

II. APARICIÓN DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

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

Hicieron aportación importante a la conformación de la ciencia del derecho administrativo los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia de los tribunales administrativos del siglo XIX, como Luis Antonio Macarel, quien en 1818 publicó en París su libro *Elementos de jurisprudencia administrativa*, que inicia la bibliografía francesa de derecho administrativo; Luis María de Lahaye, vizconde de Cormenin, cuyo libro *Cuestiones de derecho administrativo* se publicó también en 1818; Dionisio Serrigny, Luis Fermín Julián Laferrière y, el hijo de este último, Eduardo Julián Laferrière, cuya obra *Traité de la jurisprudence administrative et des recours contentieux* publicada en 1886, es para muchos el auténtico punto de partida de la ciencia del derecho administrativo, dada su metodología y sistematización.⁴⁷

Más sería injusto olvidar que fue el jurista italiano Gian Domenico Romagnosi quien escribió el primer libro de derecho administrativo, bajo el rótulo de *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, publicado en Milán en 1814, cuatro años antes que el libro de Macarel,⁴⁸ 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.⁴⁹

⁴⁶ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 40.

⁴⁷ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1963, t. I, p. 3.

⁴⁸ Mannori, Luca, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001, p. 5.

⁴⁹ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, trad. de Luis Ortega, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I, p. 61.

III. LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Teodosio Lares,⁵⁰ el destacado jurista aguascalentense, publicó en 1852 sus —previamente impartidas en El Ateneo Mexicano— *Lecciones de derecho administrativo*, en la primera de las cuales —usando el criterio en boga de entender a esta rama jurídica como la destinada a regular la actividad del Poder Ejecutivo—, la definía como “la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.⁵¹

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 la Del Castillo Velasco, así como al libro de Manuel Cruzado *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.

Conviene señalar que, lamentablemente, en el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidenció la falta de interés por esta disciplina, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente de la administración pública y de su relación con los gobernados, producto del desconocimiento generalizado de sus principios, fines y avances doctrinales.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

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 valores morales, en aras de lograr la justicia mediante el cumplimiento de la norma de derecho.

Con sentido subjetivo, José Ortega y Gasset hacía notar, acerca de los valores, que “la belleza de una estatua, la justicia de un acto, la gracia de un perfil femenino no son cosas que quepa entender o no entender. Sólo cabe sentir las, y mejor, estimarlas o desestimarlas... los valores para sujetos dotados de facultad de estimativa”.⁵²

⁵² Ortega y Gasset, José, “Introducción a la estimativa”, *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1955, t. VI, p. 330.

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

En fin, como afirma Francisco Javier de la Torre Díaz, “Los valores son perennes, no cambian, pues corresponden a lo esencial del hombre. Lo que sí cambia es nuestra percepción de ellos”.⁵³

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

1. *La justicia*

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

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

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

Entre tantas clasificaciones propuestas, recordemos la que el filósofo 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 justicia civil se refiere al apego, espontáneo u obligado, de nuestra actuación al precepto legal.

La justicia 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.

⁵³ Torre Díaz, Francisco Javier de la, *Ética y deontología jurídica*, Madrid, Dykinson, 2000, p. 196.

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

Chaïm 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, conforme a los cuales a cada uno se le da: a) lo mismo, b) según sus méritos, c) según sus obras, d) según sus necesidades, e) según su rango, f) según lo atribuido por la ley.

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

Lo menos que podemos desear es que si acaso la vara de la justicia se doblara, “no sea por el peso de la dádiva sino —como dijera el Quijote— por el peso de la misericordia”.⁵⁴

2. *La libertad*

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

En las Instituciones de Justiniano, la libertad se define como la facultad natural de hacer cada quien lo que quiere, salvo que lo impida la fuerza o el derecho (I,3,1). Jean-Jacques Rousseau inicia el primer capítulo de su célebre *El contrato social* con el planteamiento de la paradoja de la libertad: “El hombre ha nacido libre y en todas partes está encadenado”.⁵⁵ 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.

⁵⁴ Cervantes Saavedra, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha*, edición del IV Centenario, Alfaguara, 2004, p. 869.

⁵⁵ Rousseau, Jean-Jacques, *Contrato social*, trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1965, p. 50.

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

La libertad es el bien jurídico de mayor categoría de cuantos merecen la protección de la norma de derecho. Violarla en el individuo o quebrantarla en la sociedad constituye la más grave de las transgresiones, el mayor de los peligros, el más trascendental de los daños, un serio motivo para la alarma pública.⁵⁶

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

Uno de los temas torales de la problemática nacional contemporánea, de acuerdo con las encuestas y los medios de comunicación masiva, es el de la seguridad pública, problema potenciado cotidianamente por el avance incontenible de la pobreza, porque con ella cabalga, a lo largo y ancho del país, en ocasiones de manera galopante, la inseguridad, cuya presencia se advierte lo mismo en el campo que en la ciudad; en la vía pública, en el interior de los bancos y demás establecimientos mercantiles, en el transporte público y privado, en los centros de diversión y esparcimiento, y aun en domicilios particulares, que con lamentable frecuencia son víctimas de asaltos, razón por la cual una de las tareas más importantes de los órga-

⁵⁶ Ruiz Funes, Mariano, *Delito y libertad*, Madrid, Editorial Morata, 1930, p. 21.

nos depositarios de las funciones del poder público es el de la seguridad pública.

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

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

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.⁵⁷

4. La dignidad

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

Díjose entonces Dios: “Hagamos al hombre a nuestra imagen y a nuestra semejanza, para que domine sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo, sobre los ganados y sobre todas las bestias de la tierra y sobre cuántos animales se mueven sobre ella.” Y creó Dios al hombre a imagen suya, a imagen

⁵⁷ Parejo, Alfonso y Dromi, Roberto, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, p. 9.

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.”⁵⁸

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.⁵⁹

Exige la dignidad personal, garantizar la libertad de pensamiento y la autonomía de la decisión respecto del propio destino, habida cuenta que todo ser humano tiene su fin propio, personal e intransferible, por lo que, como bien dice Jesús González Pérez, “La dignidad de la persona no es superioridad de un hombre sobre otro, sino de todos los hombres sobre los seres que carecen de razón”.⁶⁰

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, en la legalidad y en 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.

⁵⁸ Génesis, I, 26-28, *Sagrada Biblia*. Versión directa de las lenguas originales por Eloíno Nácar Fuster y Alberto Colunga Cueto, Madrid, Editorial Católica, 1972, pp. 3 y 4.

⁵⁹ Unamuno, Miguel de, *La dignidad humana*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1957, p. 11.

⁶⁰ González Pérez, Jesús, *La dignidad de la persona*, Madrid, Civitas, 1986, p. 25.

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.⁶¹

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 *Études administratives*, lo entendió como el conjunto de leyes que constituyen la base y la regla de la administración de un Estado determinado.⁶²

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”.⁶³

⁶¹ Torre Díaz, Francisco Javier de la, *op. cit.*, p. 297.

⁶² Citado por Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, t. I, p. 26.

⁶³ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, t. I, pp. 48 y 49.

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”.⁶⁴

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

⁶⁴ Zanobini, Guido, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 39.

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 jurídicos 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”.⁶⁵ Al decir de Manuel Ballbé:

La ciencia del derecho administrativo es aquella que, inspirada en las esencias permanentes del derecho, se propone la interpretación, construcción, sistematización y valoración del contenido administrativo de un ordenamiento jurídico dado; o en otras palabras, la que tiene por objeto el conocimiento objetivo de un ordenamiento jurídico administrativo en sus normas, institu-

⁶⁵ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, cit., pp. 13 y 14.

ciones y principios, constituyendo un sistema unitario, coherente y total y, sin negar ni desconocer su validez, la estimación del mismo.⁶⁶

VIII. CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

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

IX. AUTONOMÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La autonomía del derecho administrativo se evidencia con la existencia de su propio sistema normativo, cuyas fuentes específicas se distinguen de aquellas del derecho ordinario y de otras ramas del derecho público (lo que no 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, con sus problemas peculiares y su metodología propia, situación que motiva al jurista español Eduardo García de Enterría a calificarlo como un derecho estamental, a semejanza del derecho mercantil y del agrario, habida cuenta que se trata de un derecho reservado a una específica clase y

⁶⁶ Ballbé, Manuel, “Derecho administrativo”, *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1950, t. I, p. 65.

calidad de personas, o sea, a un estamento, dada la condición característica de las mismas.⁶⁷

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.⁶⁸

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.⁶⁹

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

⁶⁷ García de Enterría, Eduardo, “Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, núm. 2-3, pp. 331 y 332.

⁶⁸ Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, vol. I/1, 1990, p. 73.

⁶⁹ Long, Weil y Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962, p. 6.

X. SUJECCIÓN DEL ESTADO AL DERECHO

Relativamente reciente es la sujeción del Estado al derecho. Una 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 que establece las bases y principios generales de las mismas, determinando los procedimientos para la creación, modificación y supresión de toda norma del orden jurídico, por lo que su vinculación con el derecho administrativo es evidente, estructurando el Estado contemporáneo, caracterizado como Estado de de-

recho, y en especial su administración pública, amén de fijar los lineamientos generales para la actuación de la misma.

B. Relación del derecho administrativo con el derecho civil

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

Además, el derecho administrativo regula la actuación de diversas instituciones públicas previstas en el Código Civil, como son el registro civil y el registro público de la propiedad.

C. Relación del derecho administrativo con el derecho electoral

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

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

E. Relación del derecho administrativo con el derecho municipal

Algunos autores niegan la autonomía del derecho municipal, por considerarlo apenas una sección del derecho administrativo que rige el ámbito comunal. Sin embargo, una parte de cualquier disciplina jurídica puede registrar un desarrollo tal que le permita convertirse en una nueva rama del derecho y alcanzar su autonomía, como ha ocurrido en México y en otros países de América y Europa con el referido derecho;⁷⁰ 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 hayan 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 popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.⁷¹

Habida cuenta 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

⁷⁰ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

⁷¹ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 30.

versan sobre los referidos órganos, aun cuando atañen a actividades diferentes, no obstante lo cual dicha circunstancia da lugar a imbricaciones entre sus respectivos preceptos.

G. Relación del derecho administrativo con el derecho penal

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

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

Otra convergencia entre el derecho administrativo y el derecho penal se da en lo tocante a la ejecución de las penas impuestas por la comisión de delitos, cuya regulación compete al derecho penitenciario, que algunos autores identifican con el derecho de ejecución penal y otros lo ubican como una rama o sección de este último. De esta forma, la relación entre ambas disciplinas se manifiesta a través de la regulación de los centros de reclusión, desde la etapa de su construcción por medio de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su reglamento, hasta su cotidiana operación mediante la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otros ordenamientos jurídicos insertos en el derecho administrativo.

H. Relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo

La relación del derecho administrativo con el derecho del trabajo se da por múltiples motivos, entre los que destacan la regulación de la estructura orgánica de las autoridades laborales, la inspección del trabajo, las responsabilidades y sanciones administrativas, el registro de los sindicatos, el depósito de los contratos colectivos de trabajo, de los reglamentos interiores de

trabajo y, en el caso de las relaciones regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional, de las condiciones generales de trabajo.

I. *Relación del derecho administrativo con el derecho procesal*

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

el Estado, en su función de poder administrador, ejerce también ciertas facultades jurisdiccionales en cuanto resuelve las pretensiones de sus súbditos, fundadas en relaciones de derecho público comprendidas en aquella actividad, y las cuales se resuelven con normas de actuación que unas veces son propias (procedimiento contencioso-administrativo) y otras corresponden al derecho procesal, aplicado supletoriamente.⁷²

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.⁷³

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

⁷² Alsina, Hugo, *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963, t. I, p. 45.

⁷³ Río González, Manuel del, *Compendio de derecho administrativo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 10.

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.⁷⁴

XII. RAMAS AUTÓNOMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por diversas causas, algunas ramas del derecho administrativo alcanzan un desarrollo importante; incluso, algunas de ellas han dado lugar a nuevas disciplinas con mayor o menor grado de autonomía, como es el caso del derecho aduanero, el agrario, el ambiental, el financiero, el forestal, el de la seguridad social, el militar, el minero, el notarial, el postal, el del turismo y el derecho urbanístico.⁷⁵

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Miguel Acosta Romero señala que estas disciplinas surgen con motivo del incremento de las actividades del Estado, y que se consideran administrativas por dos motivos esenciales,

XIII. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Proviene la voz española “fuente”, 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.⁷⁶

Como se ve, la locución *f 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.⁷⁷

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. 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.

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

⁷⁶ Alonso, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982, t. II, p. 2679.

⁷⁷ Du Pasquier, Claude, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Suisse, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1937, p. 34.

2. *Fuentes históricas*

Se habla de fuentes históricas del derecho administrativo para referirse a los ordenamientos jurídicos antiguos o recientes que rigieron los aspectos relativos a esta disciplina y que ya no están vigentes; por ejemplo, la Ley de Tránsito y Transporte que antecedió a la Ley de Movilidad del Estado de México, constituye una fuente histórica del derecho administrativo mexiquense, 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”.⁷⁸

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

⁷⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, cit., p. 52.

funciones, la competencia y las atribuciones de los órganos estatales, así como los derechos que los particulares pueden hacer valer frente a aquél.

Riccardo Guastini identifica cuatro conceptos diferentes de Constitución, a saber: el acuñado a la luz de la filosofía política con un sentido liberal, para entenderla como límite al poder político; el elaborado en el campo de la teoría general del derecho, que la concibe como conjunto de normas fundamentales que caracterizan cualquier ordenamiento jurídico; el redactado en el lenguaje común, que la interpreta como código que monopoliza en cada Estado tal denominación, por tratarse de un singular documento normativo, y el concepto que entiende a la Constitución como fuente del derecho.⁷⁹

Como producto de la actividad formal y materialmente legislativa desarrollada por el Constituyente mexiquense, la norma suprema local contiene en sus artículos 5, fracción I; 77, fracción XXVIII; 87, 125 y 128, fracciones VI y VII, 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, 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.⁸⁰

⁷⁹ Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001, pp. 30-39.

⁸⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II, p. 1250.

Dichas acepciones evidencian que no sólo existe la ley jurídica, habida cuenta que también tenemos la ley moral, la ley religiosa, la ley económica y la 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 mexiquense también está contenido en la Constitución local 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 México, 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. Entre otros ordenamientos destacan:

- Ley de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia del Estado de México.
- Ley de Amnistía del Estado de México.
- Ley de Apoyo a Migrantes del Estado de México.
- Ley de Arancel para el Pago de Honorarios de Abogados y Costas Judiciales en el Estado de México.
- Ley de Asistencia Social del Estado de México y Municipios.
- Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios.
- Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de México.
- Ley de Contratación Pública del Estado de México.
- Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de México.
- Ley de Depósito Legal para el Estado de México.
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México.
- Ley de Desarrollo Social del Estado de México.
- Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México.
- Ley de Educación del Estado de México.
- Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado.
- Ley de Eventos Públicos del Estado de México.
- Ley de Expropiación para el Estado de México.
- Ley de Extinción de Dominio del Estado de México.

- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.
- Ley de Fomento Económico para el Estado de México.
- Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México.
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Ley de la Juventud del Estado de México.
- Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México
- Ley de Movilidad del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Ley de Prevención del Tabaquismo y de Protección ante la Exposición al Humo de Tabaco en el Estado de México.
- Ley de Seguridad del Estado de México.
- Ley de Seguridad Privada del Estado de México.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Ley de Vivienda del Estado de México.
- Ley de Voluntad Anticipada.
- Ley del Adulto Mayor del Estado de México.
- Ley del Agua para el Estado de México y Municipios.
- Ley del Notariado del Estado de México.
- Ley del Seguro de Desempleo para el Estado de México.
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México
- Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México.
- Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México
- Ley de Movilidad del Estado de México.
- Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios.

- Ley Para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México.
- Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de México.
- Ley que Crea el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia.
- Ley que Crea el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia.
- Ley que Crea al Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica “Fidel Velázquez”.
- Ley que Crea el Banco de Tejidos del Estado de México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Instituto Mexiquense de la Vivienda Social.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Universidad Tecnológica de Tecámac.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Coahuila.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal para el Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Colegio de Bachilleres del Estado de México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Almoloya de Juárez.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Acambay.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Acolman.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Aculco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Almoloya de Alquisiras, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Almoloya del Río, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Amanalco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Amatepec.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Amecameca, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Apaxco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Atizapán, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Atlacomulco.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Atlautla, México.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Axapusco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ayapango, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Calimaya, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Capulhuac, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chalco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chapultepec.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chiautla.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chicoloapan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chiconcuac, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Chimalhuacán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Coacalco de Berriozábal.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Coatepec Harinas.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Cocotitlan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Cuautitlán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter municipal Denominado Instituto Municipal del Deporte de Cuautitlán Izcalli.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Donato Guerra, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Acatzingo, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de El Oro, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Huehuetoca.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Hueypoxtla.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Huixquilucan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Isidro Fabela, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ixtapaluca.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ixtapan de la Sal.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ixtapan del Oro, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ixtlahuaca.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Jaltenco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Jilotepec, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Jilotzingo, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Jocotitlán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Joquicingo.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Juchitepec, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de La Paz, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Luvianos.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Malinalco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Metepec, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Mexicaltzingo.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Morelos, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Naucalpan de Juárez, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Nicolás Romero.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Nextlalpan.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Nezahualcóyotl, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Nopaltepec, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Ocoyoacac, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Ocluían, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Otumba, México.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Oztoloapan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Oztolotepec, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Ozumba, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Papalotla, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Polotitlan.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Rayón, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de San Antonio la Isla, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de San Felipe del Progreso.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de San José del Rincón, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de San Martin de las Pirámides, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de San Mateo Atenco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de San Simón de Guerrero.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Santo Tomás, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Sultepec.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tejupilco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Temamatla.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Temascalapa, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Temascalcingo, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Temascaltepec.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Tenancingo, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Tenango del Aire, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Tenango del Valle, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Teoloyucan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Teotihuacán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Tepetlapa, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tepetlaoxtoc.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tepetzotlán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tequixquiác, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Texcaltitlán, México.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Texcalyacac, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tezoyuca, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tianguistenco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Timilpan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tlatlaya, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tlalmanalco.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Tonanitla, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tonicco.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tultitlan, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tultepec, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Valle de Bravo.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Valle de Chalco Solidaridad, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Villa de Allende.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Villa del Carbón.

- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Villa Guerrero, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Villa Victoria, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Xalatlaco, México.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de Zacazonapan.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Zacualpan.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Zinacantepec.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Zumpahuacán.
- Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Zumpango, México.

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 Estados, que esencialmente se han materializado paulatinamente a través de la acción del Poder Ejecutivo.

Para el caso de nuestro país, los tratados internacionales son fuente formal del derecho administrativo, en virtud de que su implementación 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 aquél 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 conocido como reglamento autónomo, así llamado por no tener su fundamento en aquélla, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional que no requiere de una ley que reglamentar; distinto es el caso de reglamento emitido en contra de ley —y por tanto ilegal—, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, o bien por emitirse con infracción de la ley que pretende reglamentar, ya por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal, sino inconstitucional.

El doctor Gabino Fraga definió al reglamento como “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia, y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.⁸¹

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 reglamento autónomo.

Para el caso del estado de México, la Constitución local confiere el ejercicio de la facultad reglamentaria al gobernador del estado, de conformidad con la fracción IV del artículo 77, la cual es intransferible e indelegable, por lo que ningún otro funcionario de la administración pública estatal puede expedir reglamentos de leyes.

⁸¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 104.

Por ser un ordenamiento normativo de índole general, el reglamento debe ser abstracto, impersonal, obligatorio y coercitivo, creado mediante un 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. Las disposiciones administrativas de carácter general

Se refieren a aquellas disposiciones de carácter general, tales como acuerdos, circulares, manuales, reglas, instructivos, directrices, criterios de aplicación general, lineamientos generales y demás ordenamientos que contienen normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, expedidas por funcionarios de la administración pública.

La obligatoriedad de dichas disposiciones se circunscribe a quien las 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”.⁸²

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

⁸² Tesis 352, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, tercera parte, Segunda Sala, p. 584.

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 México, no es fuente del derecho administrativo, y carece de fuerza normativa.

C. *La actividad jurisdiccional*

Realizada en ejercicio de la función pública jurisdiccional, dicha actividad consiste en *juris dicio*, es decir, en dictar el derecho en caso de controversia; el criterio igualmente empleado respecto de un problema jurídico, a través de un grupo sucesivo e ininterrumpido de sentencias concordes es lo que se entiende por jurisprudencia; en la tercera de las acepciones registradas en el *Diccionario de la lengua española* se refiere al “criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes”.⁸³

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*)”.⁸⁴

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

⁸³ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, cit., p. 1215.

⁸⁴ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 228.

obliga a los órganos jurisdiccionales a acatarla, mas no es obligatoria para las autoridades administrativas y los particulares.⁸⁵

Para el caso del estado de México, el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México faculta al Tribunal Superior de Justicia para emitir precedentes obligatorios sustentados en cinco resoluciones consecutivas en el mismo sentido, mismos que vincularán a todas las autoridades del estado, al disponer:

Artículo 139. La jurisprudencia que establezca el Tribunal Superior de Justicia funcionando en Pleno, será obligatoria para las salas regionales y los juzgados. La que establezca funcionando en salas, será obligatoria para los juzgados. Habrá jurisprudencia, cuando lo resuelto por una sala colegiada se sustente en cinco sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario y haya sido aprobada por unanimidad de votos, con excepción de las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional.

D. *La doctrina*

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

⁸⁵ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano, cit.*, p. 59.

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

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

- Buena fe: predica la concordancia entre el acto y la conciencia, entre la acción y la intención, en cuya virtud se adquieren derechos o beneficios, como en el caso de la prescripción, o se liberan responsabilidades o se cancelan deberes.
- Debido proceso: prohibición de afectar los derechos de los gobernados sin cubrir ciertas condiciones y requisitos, que incluyen el respeto de la garantía de audiencia, la prohibición de tribunales especiales y leyes privativas, y la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales dictadas por autoridad competente.
- Legalidad: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”;⁸⁶ en tanto que los particulares, por sujetarse a la legalidad en sentido negativo, pueden hacer lo que el orden jurídico vigente no les prohíba.
- Moralidad administrativa: en el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración públi-

⁸⁶ Tesis 47, Apéndice de jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1965*, sexta parte, p. 108.

ca debe ajustarse a la ética, y orientarse por criterios de legalidad, lealtad, justicia, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, tanto en sus relaciones con los administrados como con sus compañeros, sus jefes y sus subordinados.

- Seguridad jurídica: el Estado debe preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, sus bienes y sus derechos contra todo acto indebido, ya sea de otros particulares o de las autoridades, ya que estas últimas sólo podrán afectar la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos.
- Prevalencia del interés público sobre el interés privado: en materia administrativa atañe especialmente al instituto de la expropiación y a la concesión de servicios públicos y de bienes del dominio del Estado.

XIV. COMPILACIÓN Y CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Mediante dos actividades diferentes puede efectuarse la reunión o colección sistematizada de ordenamientos jurídicos sobre un mismo tema: la compilación y la codificación; la primera es producto de una labor editorial, frecuentemente a cargo de un particular; la segunda es resultado de una labor legislativa o reglamentaria a cargo del poder público; ambas tienen el común 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”.⁸⁷

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.

⁸⁷ Buen, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, p. 167.

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

En México podemos citar, en el ámbito de los estados de la República, los códigos administrativos de Veracruz, Chihuahua y estado de México, expedidos por sus respectivas legislaturas; en cambio, la mayoría de las entidades federativas carecen de codificaciones administrativas. Por el contrario, los ayuntamientos de algunos estados, en uso de su facultad reglamentaria, han expedido códigos municipales, equivalentes al ordenamiento jurídico que en otros municipios se denomina bando de policía y buen gobierno o reglamento orgánico del municipio, como le denominó al Ayuntamiento de Guadalajara.

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 derecho 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”.⁸⁸

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 derecho 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 pro-

⁸⁸ Justiniano, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro d’Ors y otros, Pamplona, Aranzadi, 1968, t. I, p, 45.

piciar la creación autocrática de la norma jurídica, en lugar de su generación democrática por el órgano de representación popular. Afirma Kelsen:⁸⁹

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

Pese a las impugnaciones formuladas acerca de la división del derecho y a la falta de consenso para emplear un criterio para definir la distinción entre derecho público y derecho privado —porque ninguna de ellas resuelve satisfactoriamente la cuestión—, el grueso de la doctrina acepta la referida distinción, cuando menos para efectos didácticos.⁹⁰

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.

⁸⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, cit., p. 117.

⁹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 13.

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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 México, la administración pública se divide en centralizada y descentralizada; la primera se integra con quince secretarías del Poder Ejecutivo.

I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

En el idioma español, el verbo “administrar” proviene del latín *ad*, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa. “Administración”, según Isaac Guzmán Valdivia, “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.⁹¹

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 Gar-

⁹¹ Guzmán Valdivia, Isaac, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961, p. 14.

cía Martínez proponen la siguiente definición integral de la administración: “Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”.⁹²

También 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 que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos; y desde luego, también, es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal, un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

II. CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

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

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

⁹² Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995, pp. 23 y 24.

el estudio de los principios racionales que atañen a la organización y a la actividad administrativas.

Thomas Woodrow Wilson, quien posteriormente sería el decimoctavo presidente estadounidense, en su famoso artículo publicado en 1887 postuló la necesidad de una ciencia de la administración pública, al sostener: “Debe existir una ciencia de la administración que se proponga enderezar el curso del gobierno, darle mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad”.⁹³

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.⁹⁴

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

⁹³ Wilson, Thomas Woodrow, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, II, 1887, p. 196.

⁹⁴ Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 2.

sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo administra.⁹⁵

En España, Vicente Santamaría de Paredes explicaba en 1885: “La palabra administración no sólo significa la acción de administrar, sino que también se usa para la personalidad que administra, y políticamente hablando el organismo del Estado encargado de administrar. Este organismo es el *Poder Ejecutivo*”.⁹⁶

También Thomas Woodrow Wilson encuadró la administración pública dentro del Poder Ejecutivo, al aseverar: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.⁹⁷

Fernando Garrido Falla, uno de los grandes administrativistas españoles del siglo XX, entendió a la administración pública, en sentido objetivo, como el área de la actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo; y en sentido subjetivo, la interpretó como un ente orgánico de gran complejidad integrado en el referido Poder; además, hizo notar la no equivalencia en dimensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, dada la mayor extensión del primero respecto de la segunda, lo cual implica que la administración es una parte de aquel poder.⁹⁸

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”.⁹⁹

Muchos de los autores que han intentado definir a la administración pública comparten la idea de que se trata de una —no de toda— actividad del Poder Ejecutivo, o de una estructura integrada a él; en este sentido, el profesor italiano Massimo Severo Giannini señala: “La tradición, como se ha visto, encuadra a la administración (aparato) en un «poder» del Estado que se indicaba y todavía es indicado por muchos como Poder Ejecutivo”.¹⁰⁰

⁹⁵ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, edición facsimilar, México, UNAM, 1978, p. 16.

⁹⁶ Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885, p. 56.

⁹⁷ Wilson, Thomas Woodrow, “The Study of Administration”, *cit.*, p. 198.

⁹⁸ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, t. I, p. 58.

⁹⁹ Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1991, t. I, p. 13.

¹⁰⁰ Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 198.

Sin duda, la administración pública rebasa con mucho la órbita del órgano conocido como Poder Ejecutivo; así lo reconoce, por ejemplo, Marshall Dimock, al afirmar: “La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.¹⁰¹

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 mexiquense 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, por ejemplo, la existencia de la Secretaría de Administración y Finanzas del Congreso, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el capítulo primero del título tercero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, y el Consejo de la Judicatura con las facultades conferidas en el capítulo quinto del título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

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.

¹⁰¹ Dimock, Marshall, “The Meaning of Scope in Public Administration”, en Gous, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, New York, Russell and Russell, 1967, p. 12.

1. *La centralización administrativa*

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

A. *Concepto de centralización administrativa*

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

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

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

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

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundaría en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan se-

veras 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”.¹⁰²

En nuestro país, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la centralizada se integra por las siguientes dependencias:¹⁰³

- 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.¹⁰⁴

¹⁰² Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 535.

¹⁰³ Artículos 1, 2 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 formalmente de la administración pública, pero siguió siendo dependencia del Ejecutivo Federal; en virtud de la reforma constitucional de fecha 10 de febrero de 2014 se transformará en órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República.

¹⁰⁴ Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, creadas mediante reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

B. *Características de la centralización administrativa*

La base de la centralización administrativa es su organización jerárquica estructurada piramidalmente, de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores, y éstos a los contiguos de arriba, y así sucesivamente, hasta llegar al vértice de la pirámide, en donde se encuentra el órgano supremo de la administración investido de la máxima autoridad, mismo que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, los manda, los organiza, los supervisa, los disciplina y los 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 órganos 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 gobierno federal; en su caso, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

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

y ley reglamentaria, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013 y el 11 de agosto de 2014, respectivamente. Se trata de entidades atípicas adscritas al sector centralizado, que cuentan con personalidad jurídica y autonomía técnica y de gestión.

En el caso del estado de México, la fracción IV del artículo 77 de la Constitución local confiere al gobernador del estado la facultad de “Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura”.

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 el artículo 89, fracción II, de la Constitución federal, y 77, fracción XIV, de la Constitución local.

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”.¹⁰⁵

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 tie-

¹⁰⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991, p. 82.

ne la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuándo estos últimos incumplen sus órdenes y decisiones, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor, y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.

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

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

f. Poder disciplinario

El titular del órgano superior, con apoyo en sus poderes de vigilancia y de revisión, ejerce el poder disciplinario, que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de quienes integran los órganos inferiores.

Variadas son las sanciones a imponer en ejercicio del poder disciplinario, 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 haya incurrido.

g. Poder de revisión

Se explica el poder de revisión, como la facultad atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo pertinente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior, sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o

a petición de parte, para su confirmación o modificación, y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

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

h. Poder para resolver conflictos de competencia

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

La inexistencia del poder para la resolución de este tipo de conflictos podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendieran conocer de un mismo asunto para resolverlo, o porque ninguna quisiera tomar conocimiento de él. 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 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, 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”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 7a. ed., Buenos Aires, Lexis-Nexis-Abledo-Perrot, 2003, t. I, p. 295.

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 ella, por lo que implica una transferencia de un órgano superior a otro inferior —ambos de la misma persona jurídica—, de tales facultades, a diferencia de la descentralización administrativa, que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra.

Se puede entender como desconcentración administrativa el 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.¹⁰⁷

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 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.¹⁰⁸

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

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

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.

¹⁰⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 422.

¹⁰⁸ “La relación de órganos desconcentrados federales”, disponible en http://ordenjuridico.demo.segob.gob.mx/PE/administracion/pe_administracion.php (fecha de consulta 26 de enero de 2015).

Asimismo, en dicha ley orgánica el legislador ordinario reconoció la facultad de auto-organización del Ejecutivo en la atribución establecida en su favor de distribuir los asuntos al interior de sus dependencias mediante la expedición de reglamentos interiores desde la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1935, facultad prevista actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autorizando el numeral 19 de la propia Ley, a los titulares de cada Secretaría para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas. Así, la regla general es que el Congreso de la Unión expide una ley en la que, respecto de la administración centralizada, distribuye competencias generales a cada Secretaría, de manera que la organización y distribución de esas competencias entre los distintos órganos o unidades inferiores en cada una de ellas se deja, por delegación legal, al Ejecutivo Federal y a los titulares de cada dependencia. Por otra parte, los órganos desconcentrados fueron incorporados por primera ocasión en el artículo 17 de la Ley Orgánica mencionada, en el que expresamente se señala que funcionarán de conformidad con las disposiciones legales aplicables, por lo que se concluye que tanto el Congreso de la Unión mediante ley, como el Ejecutivo a través de un reglamento o decreto, pueden crearlos.¹⁰⁹

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

¹⁰⁹ Tesis P./J. 49/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Apéndice 1917-septiembre 2011*, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1080.

no están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.¹¹⁰

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, descentralización administrativa o descentralización 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 implementación 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,¹¹¹ admite dos formas de descentralización: la territorial o regional y la descentralización por servicio; por su parte, Gabino Fraga distingue la descentralización por región, por servicio y por colaboración.

A. *Descentralización administrativa por servicio*

La descentralización administrativa por servicio surgió en Francia como una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada en favor de un ente al que se encomendaba la prestación de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención.¹¹²

¹¹⁰ Roversi-Mónaco, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

¹¹¹ Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative*, Bruxelles, Jarcicé, 1966, p. 103.

¹¹² García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Editorial EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

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

B. *La descentralización administrativa por región*

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

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹¹³

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.¹¹⁴

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 geográ-

¹¹³ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., p. 219.

¹¹⁴ Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative*, cit., p. 104.

fico 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.¹¹⁵

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 inadmisibles considerar al gobierno municipal como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincidimos con el profesor Miguel Acosta Romero en considerarlo como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada desde el punto de vista técnico de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea en su organización administrativa las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas; por ello, este último autor le niega el carácter de organismo descentralizado por región.¹¹⁶

C. *La descentralización administrativa por colaboración*

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

Se diferencia la descentralización por colaboración con las otras dos formas de descentralización administrativa, por quedar a cargo de particulares, que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la administración de tales tareas sin disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.¹¹⁷

¹¹⁵ Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980, p.137.

¹¹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 665.

¹¹⁷ Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'administration*, Paris, 1930, pp. 210 y 211.

a. La concesión

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

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

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

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 México no contiene un precepto equivalente al establecido en el párrafo antes transcrito; sin embargo, la Ley Orgánica del Estado de México abre las posibilidad de hacerlo, porque confiere a las secretarías del gobierno local esa facultad; por ejemplo, de conformidad con el artículo 32, fracción VIII, de la Ley en cita, a la Secretaría de Movilidad corresponde otorgar, modificar, revocar, rescatar, sustituir, cancelar o dar por terminadas las concesiones para la prestación

del servicio público de pasajeros colectivo, individual, mixto, y el servicio de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de vehículos.

En nuestro país, el instrumento usado con mayor frecuencia para poner en práctica la descentralización por colaboración es la concesión de servicio público, en cuya virtud este último no sale del ámbito de las atribuciones de la administración pública, quien en consecuencia no pierde su titularidad, razón por la cual prestará el servicio indirectamente por medio de un colaborador, que viene a ser el concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, habida cuenta que la concesión de servicio público es un negocio jurídico en virtud del cual el Estado cede a un particular la facultad de prestar durante un periodo determinado, a su riesgo y ventura, un servicio público atribuido a la administración pública, mediante la remuneración que determine el régimen jurídico en el que se precisa la regulación, control y vigilancia del servicio.¹¹⁸

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.¹¹⁹

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 pri-

¹¹⁸ Hauriou, Maurice, *Précis élémentaire de droit public administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943, p. 427.

¹¹⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 253 y 254.

vado 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 propios, y cuenta con un régimen jurídico híbrido específico, exorbitante del derecho privado; esto es, que su nacimiento y funciones se regirán por sus respectivos estatutos, así como por la legislación administrativa correspondiente, tal como lo disponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, para el caso del estado mexiquense, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que al respecto dispone: “Artículo 45.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado”.

5. *El fideicomiso público*

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

Para el caso del fideicomiso público, no obstante que la legislación mexicana es confusa e imprecisa en cuanto a su naturaleza jurídica, y que la doctrina no maneja un concepto unificado —al 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.¹²⁰

¹²⁰ Para un tratamiento amplio del tema, *cf.*: Lemus Carrillo, Raúl, *Régimen jurídico del fideicomiso público federal*, México, Porrúa, 2012.

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

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En el mismo sentido, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone en su numeral 40, que los fideicomisos públicos creados por la administración pública federal que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales.¹²¹

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 es cierto que la legislación federal referida incluye a los fideicomisos públicos en el apartado de entidades paraestatales, lo que haría suponer que se trata de entidades con personalidad jurídica propia, lo cierto es que se sólo 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.

¹²¹ Los artículos 41, 44 y 45 de esta ley consideran al fideicomiso público como contrato. En particular, el primero de ellos señala que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al Comité Técnico.

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

El titular del Poder Ejecutivo Federal, como jefe de la administración pública, ejerce la tutela y el control de las entidades paraestatales a partir de diversos mecanismos establecidos en la Constitución y en 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 centralizada; 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.¹²²

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

A este respecto, los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponen que en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de las mismas en relación con la esfera de competencias que se atribuyen a las secretarías de Estado, las que fungirán como dependencias coordinadoras de sector; estas últimas estarán facultadas para coordinar la programación y presupuesta-

¹²² “Relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2016. Existen en el ámbito federal entidades paraestatales que por su naturaleza no están sectorizadas a ninguna dependencia de la administración centralizada, por lo que se entienden directamente relacionadas con el Presidente de la República.

ción, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades a su cargo, pudiendo incluso agruparlas en subsectores cuando así convenga para facilitar la coordinación y congruencia en el funcionamiento de aquéllas.

Asimismo, estarán presentes en la organización y funcionamiento de todas las entidades paraestatales —además de la dependencia coordinadora de sector— la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de congruencia global con el sistema nacional de planeación y cuestiones presupuestarias, de financiamiento, gasto y evaluación,¹²³ y la Secretaría de la Función Pública,¹²⁴ para efectos de control y vigilancia.¹²⁵

En el estado de México, el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado obliga a las dependencias del Ejecutivo, a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de las funciones así lo requiera, a efecto de que sus actividades sean congruentes y racionales.

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

En su artículo primero, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México divide a su administración pública en central y paraestatal, al disponer en su artículo 67: “La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado”.

1. *La administración pública central*

Por cuanto hace a la administración pública central, la Ley Orgánica de la Administración Pública de Estado de México, implícitamente establece en su capítulo segundo, que la administración pública central del estado se integra con las siguientes dependencias, cuyas atribuciones se indican a continuación:

- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Seguridad

¹²³ Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹²⁴ Artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

¹²⁵ Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 262.

- Secretaría de Finanzas
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra
- Secretaría del Campo
- Secretaría de Desarrollo Económico
- Secretaría de Cultura y Turismo
- Secretaría de la Contraloría
- Secretaría de Movilidad
- Secretaría del Medio Ambiente
- Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
- Secretaría de la Mujer

A. *La Secretaría General de Gobierno*

Corresponde a la Secretaría General de Gobierno:

Artículo 21. A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I. Presidir los gabinetes Legal y Ampliado, en las ausencias del Gobernador del Estado;

II. Conducir por delegación del Ejecutivo los asuntos de orden político interno del Estado;

III. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes, así como con los ayuntamientos del Estado, autoridades de otras entidades federativas, los órganos constitucionales autónomos, partidos, agrupaciones políticas nacionales o estatales y con las organizaciones sociales;

IV. Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, con los poderes Legislativo y Judicial y con los ayuntamientos del Estado, en el cumplimiento de sus atribuciones ;

V. Fortalecer y promover las acciones para preservar la integridad, estabilidad y permanencia de las instituciones del Estado;

VI. Cumplir y hacer cumplir las políticas, los acuerdos, las órdenes, las circulares y demás disposiciones del Ejecutivo del Estado;

VII. Realizar análisis y prospectiva política para contribuir a la gobernabilidad democrática que dé sustento a la unidad estatal;

VIII. Refrendar para su validez y observancia, los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por la Legislatura y demás instrumentos jurídicos en términos de lo previsto en el artículo 7 de esta Ley;

IX. Ser el conducto, previo acuerdo con el Gobernador, para entregar a la Legislatura el Informe acerca del estado que guarda la a ministración pública a que hace referencia la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

X. Intervenir y ejercer las atribuciones que en materia electoral le señalen las leyes o los convenios que para ese efecto se celebren;

XI. Formular, conducir y evaluar las políticas estatales en materia de desarrollo municipal;

XII. Proponer políticas y estrategias, así como acciones de coordinación entre las dependencias encargadas de la seguridad pública estatal y nacional, en materia de prevención social del delito;

XIII. Coordinar e instrumentar las actividades en materia de control de confianza de los cuerpos de seguridad pública y privada esta tales;

XIV. Coordinar a las dependencias del Ejecutivo Estatal en casos de riesgo, siniestro o desastre, para la ejecución de acciones y programas públicos en relación a las personas, sus bienes y el hábitat para el restablecimiento de la normalidad;

XIV Bis. Instrumentar por si o a través de organismos y dependencias, entidades públicas o privadas especializadas, y en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos en coordinación con las dependencias responsables;

XV. Coordinar y supervisar las acciones en materia de protección civil, así como administrar en el ámbito de su competencia, la aplicación de recursos destinados a la atención de desastres y siniestros ambientales o antropogénicos;

XVI. Coordinar con el Instituto Mexiquense de la Pirotecnia, todas las acciones relacionadas con la misma, en el ámbito de su competencia;

XVII. Formular y conducir las políticas estatales en materia de población;

XVIII. Fortalecer el desarrollo político en la Entidad y promover la activa participación de la ciudadanía en el mismo;

XIX. Promover las acciones de fomento a la cultura cívica del Gobierno del Estado de México;

XX. Intervenir, en el ámbito de su competencia, en auxilio o en coordinación con las autoridades federales, en materia de loterías, rifas, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas, migración y atención de desastres naturales;

XXI. Expedir previo acuerdo del Gobernador, las licencias, autorizaciones, concesiones y permisos cuyo otorgamiento no esté atribuido a otras dependencias del Ejecutivo;

XXI Bis. Intervenir en el auxilio o en coordinación con las autoridades federales, en términos de las leyes en materia de cultos religiosos;

XXII. Derogada

XXIII. Derogada

- XXIV. Derogada
- XXV. Derogada
- XXVI. Derogada
- XXVII. Derogada
- XXVIII. Derogada
- XXIX. Derogada
- XXX. Derogada
- XXXI. Derogada
- XXXII. Derogada
- XXXIII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

B. *Toca a la Secretaría de Seguridad*

Artículo 21 bis. La Secretaría de Seguridad es la dependencia encargada de planear, formular, conducir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, programas y acciones en materia de seguridad pública.

A la Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Transmitir y ejecutar los acuerdos y demás disposiciones que instruya el Gobernador del Estado en materia de seguridad y fuerza pública;

II. Dictar las disposiciones necesarias para asegurar y proteger en forma inmediata el orden y la paz públicos, la integridad física de las personas y sus bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas, realizar la investigación de los delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público, auxiliar en la persecución de éstos y a otras autoridades cuando así lo soliciten, así como concurrir, en términos de la ley, con las autoridades en casos de siniestro o desastre;

III. Impulsar mecanismos para garantizar la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas de seguridad pública;

IV. Impulsar mecanismos que garanticen la participación social y ciudadana en la vigilancia del desarrollo de las actividades en materia de seguridad pública;

V. Realizar la investigación para la prevención de los delitos;

VI. Elaborar y ejecutar los programas de reinserción social de los sentenciados y reintegración social para adolescentes;

VII. Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y demás ordenamientos aplicables otorgan a las instituciones policiales en materia de investigación preventiva y de los delitos, e instrumentar y coordinar acciones y procedimientos para la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de información de inteligencia para tales efectos;

VIII. Ejercer el mando directo de las instituciones policiales del Estado, y cuando proceda de los municipios, en los términos de la ley de la materia y demás disposiciones jurídicas aplicables, a fin de salvaguardar la integridad física y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

IX. Ejercer el mando directo de la policía procesal que realice los traslados de imputados de las áreas de espera de detenidos puestos a disposición del juez para audiencia;

X. Resguardar a los imputados en las audiencias bajo el mando de los jueces;

XI. Auxiliar a la autoridad de vigilancia de las medidas cautelares, de las obligaciones suspensionales, así como a la autoridad de reinserción social en la vigilancia de los sentenciados con sustitutivo penal o sujetos a libertad anticipada;

XII. Aplicar los protocolos nacionales autorizados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como los emitidos por la Fiscalía General de Justicia en materia de investigación y persecución de los delitos;

XIII. Impulsar la coordinación de las instituciones policiales y proponer, en el ámbito de sus facultades, la adopción y aplicación de políticas y programas de cooperación en materia de seguridad pública, con la Federación, las entidades federativas y los municipios;

XIV. Promover la formación, capacitación, profesionalización, actualización, adiestramiento y especialización de las instituciones policiales;

XV. Coordinar la evaluación del funcionamiento de la seguridad pública;

XVI. Participar, en coordinación con la Fiscalía General de Justicia, en la elaboración de diagnósticos y estrategias de política criminal;

XVII. Autorizar, coordinar, controlar y supervisar los servicios de seguridad pública y privada, de conformidad con las normas aplicables;

XVIII. Coordinar y prestar los servicios de seguridad pública, vigilancia y protección regional en caminos y carreteras estatales o vías primarias, carriles confinados, terminales y estaciones del sistema de transporte masivo y teleférico, zonas rurales, áreas de recreo y turísticas de competencia estatal; así como las instalaciones estratégicas del Estado;

XIX. Establecer y vigilar la operación de los procedimientos de administración, seguridad, control, vigilancia y apoyo logístico del sistema penitenciario;

XX. Administrar los centros de reinserción social y tramitar las solicitudes de libertad anticipada y traslado de internos, así como supervisar a los sentenciados con sustitutivos o beneficios de libertad anticipada;

XXI. Vigilar el establecimiento de instituciones para internamiento y la aplicación de la normatividad en materia de justicia para adolescentes;

XXII. Ejecutar las políticas, lineamientos y acciones de su competencia, previstos en los convenios de coordinación suscritos por el Estado de Mé-

xico en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los derivados de los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública y demás instancias de coordinación que correspondan;

XXIII. Establecer mecanismos de coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública;

XXIV. Colaborar, cuando así lo soliciten otras instituciones del Estado, federales, municipales o de la Ciudad de México competentes en la protección de la integridad, derechos y patrimonio de las personas, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente en el mantenimiento y restablecimiento de la paz y orden públicos, así como intervenir, en el ámbito de su competencia, en materia de portación de armas y explosivos;

XXV. Establecer, integrar, supervisar, utilizar y mantener actualizados los instrumentos de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública que le competan, mediante las bases de datos en materia de seguridad pública correspondientes;

XXVI. Organizar, dirigir y administrar la recepción y transferencia de los reportes sobre emergencias, infracciones y delitos;

XXVII. Coordinar planes y operativos para la defensa y protección del medio ambiente, a fin de preservar y salvaguardar los recursos naturales de la entidad;

XXVIII. Retirar los vehículos abandonados en la infraestructura vial y remitirlos al depósito vehicular más cercano;

XXIX. Compartir las bases de datos e información de que disponga en materia delictiva para la consolidación de una plataforma única de información preventiva y para la investigación de los delitos. Para efectos de lo dispuesto en esta fracción, todas las autoridades del gobierno del Estado de México y de los municipios deben aportar sus bases de datos para la consolidación de una plataforma única de información para la prevención e investigación de los delitos. Los niveles de acceso y características de la plataforma serán definidos en los protocolos de seguridad y en materia de investigación que emitan el Secretario y el Fiscal General, y

XXX. Las demás que le señalen otros ordenamientos jurídicos.

C. Ataño a la Secretaría de Finanzas

Artículo 24. A la Secretaría de Finanzas, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de Ley, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica y financiera del Estado, así como para la actividad fiscal y tributaria estatal.

II. Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado; y las contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos.

En cuanto a las contribuciones federales en términos de los convenios suscritos señalados en el párrafo anterior, para la mejor organización del trabajo se establece que el Secretario de Finanzas encomiende a los funcionarios a que se refiere el último y penúltimo párrafos del presente artículo, cualesquiera de sus facultades otorgadas por los propios convenios suscritos, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por el propio Secretario.

III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de carácter fiscal y demás de su ramo, aplicables en el Estado.

IV. Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Gobierno Federal, con los gobiernos municipales y con organismos auxiliares.

V. Formular y presentar al Ejecutivo, los proyectos de Ley de Ingresos, del presupuesto de egresos y el programa general del gasto público.

VI. Practicar revisiones y auditorías a los causantes.

VII. Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública, presentando anualmente al Ejecutivo, en la primera quincena del mes de enero, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior.

VIII. Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes relativas.

IX. Vigilar que se lleve al corriente el padrón fiscal de contribuyentes.

X. Cuidar que los empleados que manejen fondos del Estado otorguen fianza suficiente para garantizar su manejo en los términos que determine la Ley.

XI. Dictar las normas relacionadas con el manejo de fondos y valores de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Estado, así como custodiar los documentos que constituyen valores, acciones y demás derechos que formen parte del patrimonio del Estado.

XII. Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.

XIII. Dictar la normatividad necesaria para el control, supervisión, vigilancia y evaluación de las actividades de todas sus oficinas recaudadoras, locales y foráneas.

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

XV. Proponer al Gobernador del Estado la cancelación de cuentas incobrables, así como el otorgamiento de subsidios fiscales en los casos en que proceda.

XVI. Proporcionar asesoría, en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias del Estado, solicitadas por los particulares y las autoridades federales, estatales y municipales.

XVII. Tramitar y resolver los recursos administrativos en la esfera de su competencia e intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal cuando tenga interés la Entidad.

En materia de impuestos federales coordinados, en representación de la Entidad y en cumplimiento de los convenios y acuerdos de coordinación fiscal, tendrá las siguientes facultades:

a). Intervenir como parte en los juicios contra resoluciones o actos emitidos por la Entidad en ejercicio de sus facultades por ingresos federales ya sea por sí o a través de las dependencias u organismos auxiliares de la administración pública estatal, sin perjuicio de la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y/o al Servicio de Administración Tributaria.

b). Ejercer las acciones, oponer las excepciones y defensas que correspondan a los actos emitidos por la Entidad en los juicios.

c.). Intervenir en los juicios interpuestos contra requerimientos de pago a cargo de instituciones de fianzas con base en pólizas que se hayan expedido para asegurar el interés fiscal.

d). Interponer recurso de revisión en nombre y representación de la Entidad y del Gobernador del Estado de México, en contra de las sentencias y resoluciones ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, por conducto de las Salas, Secciones o Pleno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las dictadas en el Juicio en Línea, en relación con los juicios en que el propio Estado haya intervenido como parte.

Para el ejercicio de las atribuciones contenidas en esta fracción, el Secretario se auxiliará del Procurador Fiscal y sus Directores de Área, Jefes de Departamento y demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo, quienes tendrán las atribuciones de representación de la Entidad que ejerza el propio Secretario;

XVIII. Fijar las políticas, normas y lineamientos generales en materia de catastro, de acuerdo con las leyes respectivas.

XIX. Elaborar con la participación de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo el plan estatal, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fija el Gobernador del Estado.

XX. Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores social y privado.

XXI. Diseñar, implantar y actualizar un sistema de programación del gasto público acorde con los objetivos y necesidades de la administración pública

del Estado, asesorando y apoyando a las dependencias y organismos auxiliares en la integración de sus programas específicos.

XXII. Vigilar que los programas de inversión de las dependencias del Ejecutivo y sus organismos auxiliares se realicen conforme a los objetivos de los planes de desarrollo aprobados.

XXIII. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno del Estado y los ingresos y egresos de sus organismos auxiliares.

XXIV. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias del Ejecutivo y de sus organismos auxiliares.

XXV. Establecer y llevar los sistemas de contabilidad gubernamental, disciplina financiera y de estadística general del Gobierno del Estado.

XXV Bis. Garantizar, en el ámbito de su competencia, la aplicación de las reglas y criterios de disciplina financiera, equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria, en términos de la legislación en la materia.

XXV Ter. Realizar periódicamente la evaluación del cumplimiento de las obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria a cargo de los municipios, en términos de lo establecido en los propios convenios, remitiendo los resultados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

XXV Quáter. Proporcionar, en el ámbito de su competencia, la información necesaria para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esté en aptitud de realizar la evaluación del Sistema de Alertas a que se refiere el artículo 43 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

XXV Quintus. Proporcionar, en el ámbito de su competencia, la información financiera que solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

XXV Sexies. Celebrar convenios con los entes públicos estatales que se ubiquen en un nivel de endeudamiento elevado, con el objeto de establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.

XXVI. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno del Estado, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

XXVII. Registrar y normar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno del Estado.

XXVIII. Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que concede el Gobierno del Estado a los municipios, instituciones o particulares, con objeto de comprobar que la inversión se efectúe en los términos establecidos.

XXIX. Prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social.

XXX. Integrar y mantener actualizada la información geográfica y estadística de la entidad.

XXXI. Asesorar al Gobernador del Estado en la elaboración de los convenios que celebre el Gobierno del Estado en materia de planeación, programación, supervisión y evaluación del desarrollo de la entidad.

XXXII. Vigilar que el desarrollo económico y social de la entidad sea armónico, para que beneficie en forma equitativa a las diferentes regiones del Estado, evaluando periódicamente los resultados obtenidos, en términos simples y comprensibles.

XXXIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el Gobierno del Estado y los servidores públicos;

XXXIV. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar al personal del Poder Ejecutivo del Estado;

XXXV. Tramitar los nombramientos, remociones, renunciaciones, licencias y jubilaciones de los funcionarios y trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado;

XXXVI. Mantener al corriente el escalafón de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado;

XXXVII. Adquirir los bienes y servicios que requiera el funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado, con recursos federales o estatales;

XXXVIII. Proveer oportunamente a las dependencias del ejecutivo de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones;

XXXIX. Levantar y tener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado;

XL. Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio del Gobierno del Estado;

XLI. Establecer por acuerdo del Gobernador las normas para la recepción y entrega de las dependencias que incluirá necesariamente el levantamiento de inventarios;

XLII. Administrar, controlar y vigilar los almacenes generales del Gobierno;

XLIII. Coordinar y supervisar en conjunto con las dependencias interesadas, la emisión de publicaciones oficiales del ejecutivo del Estado, excepto el periódico oficial;

XLIV. Organizar, dirigir y controlar la intendencia del Poder Ejecutivo;

XLV. Organizar y controlar la oficialía de partes;

XLVI. Administrar los talleres gráficos del Estado;

XLVII. Administrar el Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado;

XLVIII. Elaborar e implantar programas de mejoramiento administrativo en coordinación con las demás dependencias del ejecutivo, que permita revisar permanentemente los sistemas, métodos y procedimientos de trabajo que se requieran para adecuar la organización administrativa a los programas de Gobierno;

XLIX. Autorizar, previo acuerdo del Gobernador la creación de las nuevas unidades administrativas que requieran las dependencias del Ejecutivo;

L. Elaborar con el concurso de las demás dependencias del Ejecutivo, los manuales administrativos de las mismas y auxiliar en la formulación de los anteproyectos de sus reglamentos interiores;

LI. Emitir normas, políticas y procedimientos para el establecimiento y la operación de las unidades de informática de las dependencias y vigilar su observancia;

LII. Expedir las placas de matriculación, calcomanías, tarjetas de circulación y demás elementos de identificación de los vehículos automotores destinados a transporte de carga, de uso particular y comercial, que no sean competencia de otras autoridades;

LIII. Autorizar la constitución de todos los fideicomisos en los que las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno del Estado de México sean parte, verificar el debido cumplimiento de sus fines, así como registrar, supervisar y evaluar su funcionamiento en cualquier momento;

LIV. Comparecer ante terceros con facultades para formular declaraciones en representación del Estado y celebrar convenios a través de los cuales el Estado pueda asumir obligaciones de hacer y no hacer en relación con operaciones de crédito, préstamo, empréstito, emisión de valores o financiamiento a cargo de fideicomisos en los que participe como fideicomitente un organismo público descentralizado, y obligarse a indemnizar del daño o perjuicio o la privación de cualquier ganancia lícita que se ocasione por el incumplimiento de dichas obligaciones de hacer y no hacer o por la inexactitud de sus declaraciones, sin que ello constituya deuda pública del Estado y siempre y cuando no se garanticen obligaciones a favor de terceros. En los convenios a que se refiere esta fracción, no se podrán pactar penas convencionales o predeterminedar responsabilidades por daños y perjuicios en caso de incumplimiento. En los convenios antes mencionados que celebre el Estado se podrán estipular las cláusulas que se requieran incluyendo, entre otras, las aplicables a la jurisdicción; y

LV. Hacer efectivas las garantías otorgadas bajo cualquier modalidad a favor del Gobierno del Estado de México; mediante los procedimientos previstos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

LVI. Determinar el destino final tratándose de tráileres, autobuses y cualquier tipo de remolques, una vez declarados abandonados;

LVII. Implementar, desarrollar y fomentar la política de Gobierno Digital y el uso estratégico de tecnologías de la información en el ejercicio de la gestión pública dentro de la Entidad.

LVIII. Emitir lineamientos técnicos en materia de Gobierno Digital conforme a lo establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables.

LIX. Dar asesoría en materia de Gobierno Digital a los sujetos de la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, teniendo como base la normatividad aplicable en dicha materia.

LX. Implementar y administrar el Registro Único de Personas Acreditadas del Estado de México, y realizar todas las acciones que de ello. Para la realización de las acciones establecidas en esta fracción, la Secretaría deberá coordinarse con el Consejo Estatal de Gobierno Digital, aplicando las disposiciones de la normatividad aplicable.

LXI. Implementar y administrar el Sistema Estatal de Información, Trámites y Servicios, en coordinación con el Consejo Estatal de Gobierno Digital.

LXII. Aplicar las políticas en materia de protección de datos personales respecto del almacenamiento y custodia de información que derive del ejercicio de sus atribuciones.

LXIII. Promover, formular, instrumentar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, acciones y programas en materia de Mejora Regulatoria aplicadas al uso estratégico de tecnologías de la información de conformidad con la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios.

LXIV. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

D. *Compete a la Secretaría de Salud*

Artículo 26. A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Ejercer las atribuciones que en materia de salud le correspondan al titular del Ejecutivo Estatal, de acuerdo a la Ley General de Salud, la Ley de Salud del Estado de México, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables;

II. Conducir la política estatal en materia de salud, en los términos del Libro Segundo del Código Administrativo del Estado de México y demás disposiciones aplicables, de conformidad con el Sistema Nacional de Salud;

III. Elaborar en coordinación con las autoridades competentes los programas de salud y presentados a la aprobación del Gobernador del Estado;

IV. Coordinar la participación de todas las instituciones de los sectores público, social y privado en la ejecución de las políticas de salud de la entidad;

V. Planear, organizar, dirigir, coordinar y evaluar el Sistema Estatal de Salud, con base en la legislación en la materia;

VI. Coordinar la prestación de servicios de atención médica, salud pública y regulación sanitaria en el Estado; y convenir en lo conducente, con cualquier otro sector que promueva acciones en estas materias;

VII. Planear, operar, controlar y evaluar el Sistema Estatal de Donación de Órganos Humanos para trasplante;

VIII. Planear, operar, controlar y evaluar el Sistema de Información de Salud del Estado de México, participando todas las dependencias y organismos auxiliares que proporcionen servicios de salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

IX. Impulsar la descentralización y desconcentración de los servicios de salud a los municipios, mediante los convenios que al efecto se suscriban, en términos de la Ley de Salud del Estado de México y demás disposiciones legales en la materia;

X. Proponer al Ejecutivo Estatal, para su aprobación, acuerdos de coordinación con las instituciones del sector salud, tendientes a promover y apoyar los programas de medicina preventiva;

XI. Proponer e implementar la infraestructura sanitaria necesaria que procure niveles de sanidad mínimos entre la población; (Adicionada mediante decreto número 157 de la “LIII” Legislatura, publicada en la Gaceta del Gobierno el 4 de marzo del 2000.)

XII. Dictar las medidas de seguridad sanitaria que sean necesarias para proteger la salud de la población;

XIII. Proponer al Gobernador del Estado las normas sanitarias a las que deberá sujetarse la salubridad local y aplicar las relativas a salubridad general, en los términos de los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren entre el Gobierno del Estado y la Secretaría de Salud del Gobierno Federal;

XIV. Coordinar la realización de campañas para prevenir y atacar las epidemias y enfermedades que por su naturaleza requieran de atención y cuidados especiales;

XV. Realizar, en coordinación con otras instancias públicas, sociales y privadas, campañas de concientización, educación, capacitación sanitaria y de salud, y sana alimentación que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general; y ejercer las facultades que los ordenamientos federales y locales le otorguen para prevenir la venta y consumo de alimentos de baja o nula nutrición entre la población en general, con especial cuidado en los que consumen los niños y jóvenes dentro de los planteles escolares.

XVI. Desarrollar acciones encaminadas a erradicar las enfermedades transmisibles, así como los factores que afecten la salud, o propicien el alcoholismo, las toxicomanías y otros vicios sociales;

XVII. Establecer, coordinar y ejecutar, con la participación de otras instituciones asistenciales públicas y privadas, programas para la asistencia, prevención, atención y tratamiento a las personas discapacitadas;

XVIII. Vigilar que se apliquen las normas oficiales mexicanas, en materia de salud, que emitan las autoridades federales;

XIX. Coordinar, supervisar e inspeccionar los centros educativos, para proteger la salud del educando y de la comunidad escolar, los servicios de

medicina legal de salud en apoyo a la procuración de justicia, así como la atención médica a la población interna en los centros preventivos y de readaptación social;

XX. Participar con las dependencias competentes y con las autoridades federales y municipales en la prevención o tratamiento de problemas ambientales;

XXI. Organizar congresos, talleres, conferencias y demás eventos que coadyuven a la capacitación y actualización de los conocimientos del personal médico en materia de salud;

XXII. Verificar el cumplimiento de las normas establecidas para la prestación de servicios de salud, por parte de los sectores público, social y privado en el Estado, vigilando que se aplique el cuadro básico de insumos para la salud;

XXIII. Vigilar, en coordinación con las autoridades educativas, al ejercicio de los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud en la prestación de sus servicios;

XXIV. Efectuar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

XXV. Controlar la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario;

XXVI. Vigilar y supervisar la operación de clínicas, hospitales y consultorios públicos y privados, a fin de que operen conforme a los términos de las leyes en la materia;

XXVII. Adquirir, con sujeción a las bases y procedimientos relativos, el equipo instrumental médico que requieran las unidades aplicativas, así como contratar, en su caso, los servicios para su reparación y mantenimiento, observando las disposiciones en la materia;

XXVIII. Participar en el establecimiento y expedición, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Estatal, de las bases y normas a las que deben sujetarse los concursos para la ejecución de obras del sector salud; y

XXIX. Participar en la prevención, tratamiento y rehabilitación de la farmacodependencia y coordinarse con las autoridades federales y las instituciones públicas, privadas y sociales para la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas y acciones del proceso para su recuperación, así como para la superación de la problemática; y

XXX. Derogada

XXXI. Vigilar, en coordinación con el Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México y las autoridades correspondientes, el debido cumplimiento de las disposiciones en el ámbito de su competencia, así como

la aplicación de las medidas de seguridad e imposición de sanciones que le correspondan, y

XXXII. Las demás que señalen las leyes, reglamentos y disposiciones en la materia.

E. *Concierno a la Secretaría del Trabajo*

Artículo 28.- A la Secretaría del Trabajo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Ejercer las funciones que en materia de trabajo correspondan al Ejecutivo del Estado.

II. Coadyuvar con las autoridades federales a la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo.

III. Poner a disposición de las autoridades federales del trabajo, la información que soliciten para el cumplimiento de sus funciones.

IV. Participar en la integración y funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento y de la Comisión Consultiva de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

V. Desahogar consultas sobre la interpretación de las normas de la Ley Federal del Trabajo o de los contratos colectivos de trabajo.

VI. Intervenir, a petición de parte, en la revisión de los contratos colectivos de trabajo.

VII. Mediar y conciliar, a petición de parte en los conflictos que surjan de presuntas violaciones a la Ley o a los contratos colectivos de trabajo.

VIII. Visitar los centros de trabajo para constatar que se cumpla con las condiciones que establece la Ley Federal del Trabajo y normas que de ella se deriven.

IX. Vigilar que se cumplan las normas existentes en materia de higiene y seguridad en el trabajo.

X. Vigilar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; elaborar y ejecutar programas de capacitación de la fuerza laboral en el Estado.

XI. Formular y ejecutar el plan estatal de empleo.

XII. Prestar asistencia jurídica gratuita a los sindicatos o trabajadores que lo soliciten y representarlos ante los tribunales del trabajo.

XIII. Formular y ejecutar programas de difusión de los cambios que se den en las normas laborales.

XIV. Imponer las sanciones establecidas en el título dieciséis de la Ley Federal del Trabajo en el ámbito de su competencia.

XV. Organizar y operar el servicio estatal de empleo.

XVI. Promover y apoyar el incremento de la calidad y la productividad.

XVII. Fomentar y apoyar la organización social para el trabajo y el auto empleo.

XVIII. Impulsar y apoyar el desarrollo social, cultural y recreativo de los trabajadores y sus familias.

XIX. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes.

F. *Incumbe a la Secretaría de Educación*

Artículo 30. A la Secretaría de Educación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, en el ámbito que compete al Estado, la política educativa, así como la de desarrollo cultural, bienestar social y deporte.

II. Planear, organizar, desarrollar, vigilar y evaluar los servicios educativos que dependen del Gobierno del Estado o sus organismos descentralizados con apego a la legislación federal y estatal vigentes.

III. Planear, desarrollar, dirigir, y vigilar la educación a cargo del Gobierno Federal y de los particulares en todos los tipos, niveles y modalidades, en términos de la legislación correspondiente.

IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, políticas y planes del sector, a través de auditorías, revisiones e inspecciones, que se realicen a los servicios educativos que dependen del Gobierno del Estado o sus organismos descentralizados y de las instituciones educativas particulares en todos los tipos, niveles y modalidades.

V. Crear y mantener las escuelas oficiales que dependan directamente del Gobierno del Estado y autorizar la creación de las que forman parte de sus organismos descentralizados, con excepción de las instituciones de educación superior autónomas.

VI. Formular los contenidos regionales de los planes y programas de estudio y educación básica.

VII. Elaborar y, en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa, cultural, de bienestar social, o deportiva celebre el Estado con el Gobierno Federal y los Municipios.

VIII. Representar al Gobierno del Estado ante todo tipo de organismos educativos.

IX. Revalidar los estudios, diplomas, grados o títulos equivalentes a la enseñanza que se imparta en el Estado y organizar el servicio social.

X. Mantener por sí, o en coordinación con los Gobiernos Federal y Municipal, programas permanentes de educación para adultos, de alfabetización y demás programas especiales.

XI. Promover, coordinar y fomentar los programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente aprobados para el Estado.

XII. Desarrollar por sí, o en coordinación con otras instancias competentes programas de atención a indígenas.

XIII. Vigilar la realización de los actos cívicos escolares de acuerdo con el calendario oficial.

XIV. Otorgar becas de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

XV. Coordinar, organizar, dirigir y fomentar el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura, museos y orientar sus actividades.

XVI. Fomentar y vigilar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de la Entidad y promover la creación de centros de investigación, laboratorios, observatorios y, en general, la infraestructura que requiera la educación formal, la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

XVII. Impulsar las actividades de difusión y fomento cultural y la educación artística.

XVIII. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y crear un sistema de estímulos y recompensas a la labor docente.

XIX. Administrar los asilos e instituciones de beneficencia pública del Gobierno del Estado.

XX. Coordinar con las autoridades competentes la realización de campañas para prevenir y atacar la farmacodependencia y el alcoholismo.

XXI. Proteger, mantener y acrecentar el patrimonio artístico e histórico de la entidad.

XXII. Establecer los criterios educativos y culturales en la producción radiofónica y televisiva del Gobierno del Estado.

XXIII. Coordinar, organizar y fomentar la enseñanza y la práctica de los deportes en el Estado, así como la participación en torneos y justas deportivas nacionales y extranjeras.

XXIV. Establecer, promover y fomentar los planes y programas educativos, material didáctico y libros de texto locales, con perspectiva de género, así como las políticas para prevenir y eliminar actos de discriminación.

XXV. Fomentar en su esfera de competencia la sana alimentación y activación física de la población escolar del sistema educativo del Estado de México, con especial énfasis en el cuidado de los alimentos que se expenden en las escuelas públicas y privadas de educación básica, aplicando la reglamentación conducente. La Secretaría de Educación se coordinará con la Secretaría de Salud y demás dependencias y organismos que tengan intervención en la materia, pudiendo establecer los convenios respectivos con los municipios de la Entidad.

XXVI. Promover la transformación de las guarderías y de las escuelas del sistema tradicional por turno, en guarderías y escuelas de tiempo completo, según población objetivo, cuando lo permitan la capacitación del personal docente, las condiciones presupuestales y la infraestructura física educativa.

XXVII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

G. *Toca a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra*

Artículo 31. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda, y de coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas, así como de ejecutar obras públicas a su cargo, y de promover y ejecutar las acciones para el desarrollo de infraestructura en la Entidad.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda, obras públicas e infraestructura para el desarrollo;

II. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano, vivienda y obra pública;

III. Formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales que de ellos se deriven;

IV. Promover la implantación de planes municipales de desarrollo urbano;

V. Vigilar que los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y sus planes parciales sean congruentes con el plan Estatal de Desarrollo Urbano y con los planes regionales;

VI. Promover y vigilar el desarrollo urbano de las comunidades y de los centros de población del Estado;

VII. Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcciones, así como que la ejecución de la obra pública adjudicada y los servicios relacionados con ésta, se sujeten a las condiciones contratadas;

VIII. Proponer al Ejecutivo del Estado la celebración de convenios en materia de desarrollo urbano, vivienda, obra pública e infraestructura y participar en su ejecución;

IX. Promover el financiamiento y la construcción, instalación, conservación, mantenimiento o mejoramiento de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano;

X. Participar en la promoción y realización de los programas de suelo y vivienda preferentemente para la población de menores recursos económicos y coordinar su gestión y ejecución;

XI. Establecer los lineamientos para la regulación de la tenencia de la tierra en el Estado;

XII. Promover, apoyar y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra, con la participación que corresponda a los municipios;

XIII. Emitir autorizaciones para conjuntos urbanos, condominios, subdivisiones, fusiones, retotificaciones de predios y demás establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables, así como para el uso y disponibilidad del Agua por Zona o Región para que los municipios otorguen licencias de construcción de vivienda o industria;

XIV. Establecer y vigilar el cumplimiento de los programas de adquisición de reservas

XV. Formular, en términos de ley, los proyectos de declaratorias sobre provisiones, reservas, destinos y usos del suelo;

XVI. Promover estudios para el mejoramiento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, y la vivienda en la Entidad e impulsar proyectos para su financiamiento;

XVII. Impulsar y promover trabajos de introducción de energía eléctrica en áreas urbanas y rurales, así como determinar la apertura o modificación de vías públicas;

XVIII. Participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano en la que se traten asuntos sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

XIX. Integrar el Programa General de Obras Públicas del Gobierno del Estado, con la Participación de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y la política, objetivos y prioridades que establezca el Gobernador del Estado, y vigilar su ejecución;

XX. Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, de la Ciudad México, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano;

XXI. Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, las acciones, programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas o de conurbación en la entidad;

XXII. Convocar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, a participar directamente en alguna comisión metropolitana cuando así resulte necesario;

XXIII. Coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que los programas y acciones de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un metropolitano;

XXIV. Fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación para planear los trabajos de las comisiones metropolitanas;

XXV. Integrar y coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas que correspondan a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal;

XXVI. Coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia;

XXVII. Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados;

XXVIII. Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la Administración Pública Estatal en las zonas metropolitanas de la entidad, así como de aquéllas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas;

XXIX. Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano;

XXX. Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense;

XXXI. Expedir la evaluación técnica de impacto en materia urbana de conformidad a los ordenamientos jurídicos aplicables y emitir, a través de la Comisión del Agua del Estado de México, la evaluación técnica de impacto en materia de distribución de agua, así como la de agua, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales;

XXXII. Promover la reestructura o revocación de concesiones cuando los estudios costo beneficio, financieros o sociales representen un ahorro financiero para el Estado, una mejora sustancial en el otorgamiento del servicio o un riesgo para el otorgamiento del servicio o cumplimiento del objetivo de la concesión. Los estudios referidos podrán ser realizados por instituciones públicas o privadas en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

XXXIII. Dictar las normas generales y ejecutar las obras de reparación, adaptación y demolición de inmuebles propiedad del Gobierno del Estado que le sean asignadas;

XXXIV. Construir, mantener o modificar, en su caso, la obra pública que corresponda al desarrollo y equipamiento urbano y que no competa a otras autoridades;

XXXV. Expedir en coordinación con las dependencias que corresponda, las bases a que deben sujetarse los concursos para la ejecución de las obras a su cargo, así como adjudicarlas, cancelarlas y vigilar el cumplimiento de los contratos que celebre;

XXXVI. Establecer lineamientos para la realización de estudios y proyectos de construcción de obras públicas;

XXXVII. Coordinar, formular u operar programas estatales de obras de abastecimiento de agua potable y de servicios de drenaje y alcantarillado y

de las demás relacionadas con el desarrollo y equipamiento urbano, que no estén asignadas a otras autoridades;

XXXVIII. Supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado a su cargo;

XXXIX. Controlar el inventario de disponibilidad de Agua Potable del Estado;

XL. Administrar en conjunto con la Secretaría de Finanzas los fideicomisos de infraestructura del Gobierno del Estado de acuerdo con el Plan Anual y Sexenal de Obras;

XLI. Dirigir, coordinar y supervisar a la Comisión de Impacto Estatal.

XLII. Coordinar la política estatal de fortalecimiento institucional del desarrollo metropolitano en el Estado de México, de conformidad a las disposiciones jurídicas aplicables, y

XLIII. Las demás que le señalen otras leyes reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.

H. *Corresponde a la Secretaría de Movilidad*

Artículo 32. La Secretaría de Movilidad es la dependencia encargada de planear, formular, dirigir, coordinar, gestionar, evaluar, ejecutar y supervisar las políticas, programas, proyectos y estudios para el desarrollo del sistema integral de movilidad, incluyendo el servicio público de transporte de jurisdicción estatal, sus servicios conexos y los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, así como el desarrollo y administración de la infraestructura vial primaria y de la regulación de las comunicaciones de jurisdicción local.

I. Formular y ejecutar planes, programas y acciones para el desarrollo del transporte y sus servicios conexos, infraestructura vial primaria y comunicaciones de jurisdicción local, incluyendo los relativos a sistemas de transporte masivo o de alta capacidad;

II. Fomentar mecanismos para garantizar el derecho humano a la movilidad eficiente y segura, así como para garantizar que todas las personas en ejercicio de dicho derecho se obliguen a respetar y preservar las condiciones de la infraestructura para la movilidad;

III. Emitir la evaluación técnica de impacto en materia vial, tratándose de los casos previstos en el artículo 5.35 del Código Administrativo del Estado de México y demás disposiciones jurídicas aplicables;

IV. Expedir normas técnicas a que debe sujetarse el establecimiento y operación de la infraestructura vial primaria y las comunicaciones de jurisdicción local;

V. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de infraestructura vial primaria, de comunicaciones de jurisdicción local y de transporte público con la intervención que corresponda a otras autoridades;

VI. Operar, construir, explotar, conservar, rehabilitar y dar mantenimiento a la infraestructura vial primaria y a las comunicaciones de jurisdicción local, que comprende los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad de su competencia, directamente o a través de particulares, mediante el otorgamiento de concesiones y contratos;

VII. Ejecutar acciones técnicas de seguimiento, evaluación y control de avance, calidad y demás características de las obras a que se refiere la fracción anterior, o de la prestación de los servicios en materia de transporte, sin perjuicio de la intervención que en tales materias corresponda a otras autoridades;

VIII. Otorgar, modificar, revocar, rescatar, sustituir, cancelar o dar por terminadas las concesiones, permisos o autorizaciones, según corresponda, para la prestación del servicio público de pasajeros colectivo, individual, mixto, y el servicio de arrastre, salvamento, guarda, custodia y depósito de vehículos, fijando los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento, y para la construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y operación de la infraestructura vial primaria de cuota y de los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, ejerciendo los derechos de rescate y reversión;

IX. Administrar las vías de cuota a cargo del Estado de México;

X. Establecer disposiciones de carácter general para el uso de la infraestructura vial primaria y de las comunicaciones de jurisdicción local;

XI. Realizar por sí o a través de particulares la construcción, ampliación, mantenimiento, administración y operación de paradores para facilitar el uso de la infraestructura vial primaria por los servicios de carga;

XII. Sancionar el incumplimiento de obligaciones por parte de los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones en materia de transporte público, infraestructura vial primaria, paradores y de comunicaciones de jurisdicción local;

XIII. Realizar las tareas relativas a la ingeniería vial y señalamiento de la infraestructura vial primaria, coordinándose con las autoridades municipales respecto de la integración de la infraestructura vial local con la infraestructura vial primaria;

XIV. Planear, supervisar, controlar y evaluar las funciones de la Junta de Caminos del Estado de México, del Sistema de Transporte Masivo del Estado de México y del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México;

XV. Expedir las bases a que deben sujetarse los concursos públicos para el otorgamiento de concesiones en materia de infraestructura vial primaria y de comunicaciones de jurisdicción local, adjudicarlas, vigilar su ejecución y cumplimiento;

XVI. Participar con el gobierno federal en la construcción, conservación y administración de aeródromos civiles en territorio estatal;

XVII. Promover y organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de transporte, infraestructura vial y de comunicaciones de jurisdicción local, así como fomentar programas y campañas para promover la educación vial y la cultura de movilidad con el objeto de reducir índices de accidentes, fomentar el trato respetuoso y erradicar la violencia con atención especial a niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres y demás grupos vulnerables;

XVIII. Normar, organizar, integrar, operar y actualizar el Registro Público Estatal de Movilidad y el Registro Estatal de Comunicaciones;

XIX. Participar con los gobiernos federales y de otras entidades federativas, en su caso en la construcción, operación, explotación y mantenimiento de los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, así como gestionar las concesiones, autorizaciones o permisos que sean necesarios para la utilización de los derechos de vía federales, conforme a la normatividad aplicable;

XX. Elaborar estudios, diseñar, proyectar, construir, operar, administrar, explotar, conservar, rehabilitar y dar mantenimiento a estaciones de transferencia modal para los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, directamente o a través de particulares, mediante el otorgamiento de concesiones o contratos;

XXI. Resolver respecto del uso de la infraestructura vial primaria por los servicios de transporte público y de la construcción de bahías de ascenso y descenso de pasaje, así como determinar el uso restringido de la infraestructura vial;

XXII. Promover la reestructura o revocación de concesiones cuando los estudios costo beneficio, financieros o sociales representen que puede haber un ahorro financiero para el Estado, una mejora sustancial en el otorgamiento del servicio o un riesgo para el otorgamiento del servicio o cumplimiento del objetivo de la concesión. Los estudios referidos, podrán ser realizados por instituciones públicas o privadas en término de las disposiciones jurídicas aplicables.

XXIII. Emitir los lineamientos generales para la emisión de la Evaluación Técnica de Impacto en materia Vial;

XXIV. Otorgar a particulares, permisos para el uso y el aprovechamiento de espacios públicos ubicados en el derecho de vía de la infraestructura vial primaria, para su rehabilitación, mantenimiento y operación, con la finalidad de fomentar el desarrollo de áreas de convivencia o interés social;

XXV. Emitir los lineamientos generales para el otorgamiento de los permisos para espacios públicos en las vías primarias de comunicación;

XXVI. Otorgar, modificar, cancelar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminados los permisos para la prestación de servicios de transporte de pasajeros, de carga y de arrastre y traslado; de servicios conexos; y para la instalación y explotación de anuncios publicitarios en los diversos tipos de vehículos y servicios auxiliares y conexos;

XXVII. Implementar medidas y acciones para el debido cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones en materia de transporte público;

XXVIII. Autorizar y modificar en todo tiempo rutas, itinerarios, horarios, frecuencias, así como bases, paraderos y terminales del servicio público de transporte y señalar la forma de identificación de los vehículos afectos al servicio público de transporte;

XXIX. Autorizar y modificar las tarifas a que se sujete el servicio público de transporte de pasajeros en las modalidades de colectivo, individual y mixto, así como determinar el medio a través del cual los usuarios realizarán el pago de las mismas y los dispositivos con que deberán contar los concesionarios para recabarlas;

XXX. Aplicar las medidas de seguridad en términos de la legislación vigente;

XXXI. Expedir las placas de matriculación, calcomanías, tarjetas de circulación y demás elementos de identificación de los vehículos automotores destinados al transporte público y para prestar un servicio a la población por parte de organismos y dependencias federales, estatales o municipales, que no sean competencia de otras autoridades;

XXXII. Otorgar las licencias, permisos y autorizaciones que le correspondan para conducir vehículos automotores destinados al transporte público en sus diversas clases y modalidades;

XXXIII. Aprobar la implementación y operación del servicio de pago tarifario anticipado para el acceso de la población al servicio público de transporte de pasajeros en las modalidades de colectivo, individual y mixto, y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su aprobación; así como modificar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminadas las mismas;

XXXIV. Aprobar la implementación y operación de los Centros de Gestión y Control Común a través de los cuales se operen redes integradas de transporte, con las que se eficiente el servicio público de pasajeros en las modalidades de colectivo, individual y mixto, y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su aprobación; así como modificar, revocar, rescatar, sustituir o dar por terminadas las mismas;

XXXV. Definir la operación de las rutas alimentadoras para el transporte de alta capacidad; y

XXXVI. Derogada

XXXVII. Derogada

XXXVIII. Derogada

XXXIX. Derogada

XL. Derogada

XLI. Las demás que le señalen otras leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.

I. *Toca a la Secretaría del Medio Ambiente*

Artículo 32 Bis.- La Secretaría del Medio Ambiente, es el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al medio ambiente para el desarrollo sostenible.

I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ecología y de protección al ambiente atribuidas al Ejecutivo Estatal.

II. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección al Ambiente.

III. Emitir los lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

IV. Convenir con los Gobiernos Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios del Estado, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental.

V. Establecer medidas y criterios para la prevención y control de residuos y emisiones generadas por fuentes contaminantes.

VI. Establecer sistemas de verificación ambiental y monitoreo de contaminantes.

VII. Implantar medidas y mecanismos para prevenir, restaurar y corregir la contaminación del aire, suelo, agua y del ambiente en general.

VIII. Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

IX. Fomentar la creación y desarrollo del mercado de derechos de uso del medio ambiente.

X. Desarrollar los mecanismos de regulación del mercado de derechos de uso del medio ambiente.

XI. Fijar, a través del indicador genérico de degradación ambiental que elabore el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, los topes de utilización de los derechos de uso del medio ambiente.

XII. Determinar el valor económico de los derechos de uso del medio ambiente y de las penalizaciones en que incurran los agentes, cuidando en todo momento de establecer un mecanismo eficiente de incentivos y desincentivos que contribuya a la reducción de la tasa de degradación ambiental.

XIII. Incentivar la participación e inversión de los agentes productivos en proyectos de recuperación ambiental.

XIV. Promover la educación y la participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección del ambiente.

XV. Aplicar la normatividad para el manejo y disposición final de los residuos industriales, así como para la construcción de los sistemas de tratamiento de aguas residuales.

XVI. Promover y ejecutar directamente o por terceros, la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento de residuos industriales, desechos sólidos, tóxicos y aguas residuales.

XVII. Concesionar la construcción, administración, operación y conservación de las instalaciones a que se refiere la fracción anterior.

XVIII. Promover, coordinar y participar en acciones de protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales de la Entidad.

XIX. Regular y promover la protección de los recursos de fauna y flora silvestres en territorio del Estado.

XX. Declarar las áreas naturales protegidas de interés Estatal.

XXI. Fomentar, ejecutar y en su caso, operar parques y áreas verdes.

XXII. Administrar, vigilar y controlar los parques naturales que tenga a su cargo.

XXIII. Promover y fomentar las investigaciones ecológicas.

XXIV. Emitir dictámenes técnicos para cuantificar el daño causado al ambiente.

XXV. Aplicar las sanciones previstas en las disposiciones legales de la materia y promover la aplicación de las que corresponda a otras autoridades.

XXVI. Determinar el uso restringido de la infraestructura vial;

XXVII. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

J. *Compete a la Secretaría de la Mujer*

Artículo 33.- La Secretaría de la Mujer es la dependencia encargada de promover, coordinar, impulsar, formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas, programas y acciones relativas a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la transversalización de la perspectiva de género, la erradicación de la violencia contra las mujeres por razón de género y condición social, la implementación de acciones afirmativas que acorten las brechas sociales, la protección integral de mujeres, y la eliminación de cualquier tipo de discriminación que obstaculice el acceso igualitario a las oportunidades, el empoderamiento, y el ejercicio de sus derechos.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, proponer, coordinar, ejecutar y dar seguimiento a la instrumentación de políticas públicas, programas estatales y acciones que promuevan la igualdad de género, la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como de las medidas institucionales que aseguren el ejercicio de sus derechos, oportunidades y acceso igualitario a la participación equitativa en el desarrollo económico, político, social y cultural, a fin de eliminar los estereotipos y prácticas sociales que refuerzan la discriminación hacia las mujeres;

II. Elaborar, proponer, ejecutar, coordinar y dar seguimiento al Programa Integral para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de México;

III. Impulsar y promover la incorporación de la perspectiva de género en los programas y políticas públicas de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal; así como en la planeación del desarrollo, la programación y el presupuesto de egresos del Estado;

IV. Expedir lineamientos administrativos para la coordinación de los procesos internos de planeación, programación y presupuestación de la política pública con perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres, así como diseñar indicadores para su seguimiento, sistematización y evaluación, y realizar proyecciones con la información que se genere en la operación de los programas y acciones gubernamentales en favor de la mujer;

V. Diseñar, implementar y evaluar políticas transversales en materia de igualdad de género, con enfoque de derechos humanos, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, así como coadyuvar con los municipios, los poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, cuando así lo soliciten, para los mismos fines;

VI. Administrar, ejecutar y gestionar ante las instancias correspondientes, recursos financieros para la elaboración y ejecución de proyectos productivos y de inversión que promuevan el empoderamiento de la mujer y contribuyan al mejoramiento de las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales que garanticen su bienestar integral y reduzcan las desigualdades;

VII. Fortalecer la participación de las mujeres en actividades productivas y fomentar el desarrollo de sus capacidades económicas, en coordinación con las autoridades competentes, mediante la implementación de estrategias de formación, capacitación y certificación en materia laboral y empresarial, que les permitan el acceso a un trabajo digno y a la obtención de ingresos, a través del autoempleo;

VIII. Atender e impulsar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres mediante el otorgamiento de asesoría, atención y representación jurídica, así como de apoyo psicoterapéutico, a mujeres en situación de vulnerabilidad por razón de violencia familiar y violencia de género;

IX. Promover y difundir una cultura de paz para eliminar las prácticas sociales que reproduzcan o refuercen la violencia contra la mujer, y la discriminación por razón de género, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos de las niñas y mujeres, así como para fomentar el empoderamiento y desarrollo de las mujeres en la esfera pública y privada;

X. Colaborar con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México para que los

programas de formación, capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas se desarrollen con perspectiva de género;

XI. Promover la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los instrumentos de planeación y los programas de participación social, con el objeto de fortalecer la transversalidad de la perspectiva de género y garantizar la igualdad sustantiva para las mujeres;

XII. Proponer al Ejecutivo del Estado la celebración de convenios en materia de igualdad de género, desarrollo integral de las mujeres y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres;

XIII. Generar acciones que promuevan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, en coordinación con las instancias competentes;

XIV. Fomentar la participación de las mujeres y las organizaciones sociales, políticas y económicas en los diferentes aspectos del desarrollo en el Estado, así como el acceso de las mujeres a un sistema de salud que favorezca su desarrollo personal y social;

XV. Coordinar y representar al Mecanismo Interinstitucional de Seguimiento de las Medidas de Seguridad, Prevención y Justicia para atender y erradicar la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres en el Estado de México;

XVI. Coordinar, dirigir y supervisar al Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, y el Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres;

XVII. Difundir información en materia de igualdad de género, inclusión social y derechos de las mujeres en la vida pública y privada, así como fomentar la eliminación de roles y estereotipos de género que atenten contra la dignidad de las personas;

XVIII. Elaborar y remitir a la Secretaría de Finanzas su anteproyecto de presupuesto anual para que sea integrado al proyecto de presupuesto del Gobierno del Estado, de conformidad con lo que establecen las normas en materia de presupuesto, el cuál no podrá ser menor al presupuesto correspondiente al año inmediato anterior; y

XIX. Las demás que le señalen otras leyes reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.

K. *Concierno a la Secretaría del Campo*

Artículo 34. La Secretaría del Campo es la dependencia encargada de planear, promover, coordinar, supervisar y regular el desarrollo de la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquero e hidráulico, la conservación forestal y el establecimiento de agroindustrias, así como coadyuvar en la atención y solución de los problemas agrarios en el Estado.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Rectoría, normatividad y programación de la producción en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquera, hidráulico y agroindustrial, así como la atención y solución de los problemas rurales en el Estado.

II. Realizar estudios para aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables del Estado, integrados a la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave y pesquera, a fin de desarrollar potencial productivo y satisfacer las demandas populares.

III. Elaborar, supervisar, evaluar y controlar los planes estatales de desarrollo en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquero, hidráulico y agroindustrial de la Entidad.

IV. Supervisar la ejecución de los programas estatales de desarrollo en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquero, hidráulico y agroindustrial para desarrollar y difundir técnicas, sistemas y procedimientos eficaces que permitan el mejoramiento de la producción y productividad.

V. Establecer, impulsar y apoyar los programas estatales prioritarios de desarrollo en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquero, hidráulico y agroindustrial que generen empleos e ingresos a las familias rurales, hacia los cuales se canalicen los apoyos financieros necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

VI. Planear la expansión, mejoramiento y tecnificación de todas las actividades relacionadas con la producción e industrialización en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave y pesquera en la Entidad, además de aquellas que permitan clasificar y evaluar los suelos para lograr su conservación, mejoramiento, zonificación y uso adecuado.

VII. Apoyar la elaboración de estudios, planes y programas tendientes a las actividades de acopio y comercialización de la producción primaria o industrializada, en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave y pesquera, así como fomentar la capacitación y asistencia técnica de los productores y en general del sector rural en la Entidad.

VIII. Proponer la creación de unidades administrativas u organismos auxiliares del sector, o bien, los cambios a las estructuras orgánicas de los mismos, que se consideren necesarios para el incremento de la actividad en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquera y agroindustrial en el Estado.

IX. Promover el establecimiento y vigilar el funcionamiento de las estaciones que conforman el sistema meteorológico del Estado;

X. Promover organizar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, pecuarios, acuícolas, apícolas, del agave y pesqueros en el Estado, además de participar en eventos de carácter nacional e internacional.

XI. Realizar estudios y proyectos para la construcción o reconstrucción de la infraestructura hidráulica necesaria para apoyar las actividades de la

agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesqueras y agroindustriales en el Estado, ya sea en forma directa o a través de la contratación o subcontratación de los servicios de empresas públicas o privadas.

XII. Promover la constitución de organizaciones de productores en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesqueras y agroindustriales y apoyarlas en el acceso al crédito y seguro para la producción e innovaciones tecnológicas, canales de comercialización adecuados, almacenaje y mejores sistemas de administración, procurando con ello su bienestar social.

XIII. Intervenir en los convenios de coordinación que celebre el Ejecutivo con el Gobierno Federal en materia de desarrollo agropecuario, en la acuacultura, apicultura, el agave, pesquero, hidráulico y agroindustrial o con los municipios, así como con otras entidades públicas.

XIV. Ejercer por delegación del Ejecutivo las atribuciones y funciones que en la agricultura, pecuaria, acuacultura, apicultura, el agave, pesquera y agroindustrial contengan los convenios firmados entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal.

XV. Ejercer las atribuciones que en materia agraria le competan al Ejecutivo del Estado, relacionándose con las autoridades correspondientes para la atención y solución de los asuntos en esta materia;

XVI. Nombrar a las comisiones que han de vigilar la operación de las empresas de participación municipal avocadas a las actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, apícolas, del agave, pesqueras y agroindustriales.

XVII. Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna fluvial y lacustre en el Estado;

XVIII. Coordinar las actividades operativas de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Rural e implantar los mecanismos requeridos para la eficiente operación de los planes y programas que en materia agropecuaria, en la acuacultura, apicultura, el agave, pesqueras, agroindustriales e hidráulica se establezcan en la Entidad, bajo criterios de innovación, eficiencia, productividad, sustentabilidad, ahorro en el gasto público y mayor cercanía y calidad de los servicios a la población.

XIX. Elaborar inventarios, así como procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a los recursos disponibles, el potencial productivo de las regiones del Estado, la oferta y la demanda de los productos del campo, a efecto de coadyuvar en la planeación del desarrollo rural y en la óptima utilización y preservación rural.

XX. Promover, coordinar y participar en acciones de protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales de la Entidad, y

XXI. Las demás que señalen el Reglamento y otras disposiciones jurídicas relativas en la Entidad.

L. *Incumbe a la Secretaría de Desarrollo Económico*

Artículo 36. La Secretaría de Desarrollo Económico es la dependencia encargada de regular, promover, fomentar y atender el desarrollo económico del Estado.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proponer al Gobernador las políticas y programas relativos al fomento de las actividades industriales, mineras y comerciales;

II. Participar en la planeación y programación de las obras e inversiones tendientes a promover la racional explotación de los recursos minerales del Estado;

III. Servir de órgano de consulta y asesoría en materia de desarrollo económico tanto a los organismos públicos y privados como a las dependencias del Ejecutivo;

IV. Asesorar técnicamente a los Ayuntamientos, a los sectores sociales y privados que lo soliciten, en el establecimiento de nuevas industrias o en la ejecución de proyectos productivos;

V. Apoyar la creación y desarrollo de agroindustrias en el Estado y fomentar la industrial rural;

V. Bis. Derogada

V. Ter. Desarrollar e implementar políticas que vayan encaminadas al uso estratégico de las tecnologías de la información y que impulsen el desarrollo económico dentro de la entidad, así como la generación de nuevas empresas y empleos y fomenten la competitividad dentro de las regiones del estado. Las acciones enunciadas en esta fracción deberán realizarse con apego a los lineamientos técnicos que establezca la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, y su Reglamento.

VI. Apoyar los programas de investigación tecnológica, industrial y fomentar su divulgación;

VII. Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos industriales y comerciales;

VIII. Participar en la creación y administración de parques, corredores y ciudades industriales en el Estado;

IX. Formular y promover el establecimiento de medidas para el fomento y protección del comercio de primera mano en el Estado;

X. Ejercer, previo acuerdo del Ejecutivo del Estado, las atribuciones y funciones que en materia industrial y comercial contengan los convenios firmados entre el mismo y la administración pública federal;

XI. Crear, operar y mantener actualizado en coordinación con los ayuntamientos, el Registro Estatal de Unidades Económicas;

XII. Difundir la información relativa a las unidades económicas o establecimientos destinados a la enajenación, reparación o mantenimiento de vehículos automotores usados y autopartes nuevas y usadas;

- XIII. Expedir Normas Técnicas en las materias de su competencia;
- XIV. Derogada.
- XV. Crear, operar y mantener actualizado el Sistema de Unidades Económicas;
- XVI. Derogado
- XVII. Instalar y operar las ventanillas de gestión y mantener actualizada la información del Sistema en coordinación con los ayuntamientos;
- XVIII. Derogado
- XIX. Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

M. Corresponde a la Secretaría de Cultura y Turismo:

Artículo 38.- La Secretaría de Cultura y Turismo tiene las siguientes atribuciones:

- I. Propiciar el desarrollo integral de la cultura en el Estado de México, mediante la aplicación de programas adecuados a las características propias de la entidad;
- II. Fomentar mecanismos para garantizar el derecho de las personas a participar libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y de los beneficios del progreso científico;
- III. Mantener vinculación con las agencias internacionales en los términos de la legislación aplicable;
- IV. Rescatar y preservar las manifestaciones específicas y diversas que constituyen el patrimonio cultural del pueblo mexiquense;
- V. Impulsar las actividades de difusión y fomento cultural, priorizándolas hacia las clases populares y la población escolar;
- VI. Coordinar los programas culturales del Estado, con los desarrollados por el gobierno federal en la entidad;
- VII. Asesorar técnicamente a los Ayuntamientos, a los sectores sociales, privados o públicos que lo soliciten, en la prestación de servicios culturales, así como en la promoción y fomento del desarrollo turístico y artesanal;
- VIII. Organizar y fomentar la producción artesanal en el Estado, vigilando que su comercialización se haga en términos ventajosos para los artesanos, así como estimular la producción artística y cultural, de manera individual y colectiva;
- IX. Crear, fomentar, coordinar, organizar y dirigir bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura y museos, y orientar sus actividades;
- X. Realizar las publicaciones oficiales de carácter cultural;
- XI. Administrar la Orquesta Sinfónica y el Conservatorio de Música del Estado de México;
- XII. Organizar, preservar y acrecentar el Archivo Histórico del Gobierno del Estado de México;

XIII. Mantener actualizado el inventario de bienes que constituyen el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural de la entidad, el inventario de atractivos Turísticos y el directorio de servicios que se prestan en este ramo en el Estado;

XIV. Impulsar la formación de recursos humanos para el desarrollo, promoción y administración de actividades culturales y recreativas;

XV. Promover y desarrollar actividades de fomento y rescate de las manifestaciones del arte popular;

XVI. Promover y desarrollar el nivel cultural de los habitantes de la entidad, a través del mejoramiento y ampliación de la infraestructura respectiva;

XVII. Elaborar el Programa Estatal de Cultura Física y Deporte, con base en los planes nacional y estatal de desarrollo, y realizar las acciones que se deriven del mismo;

XVIII. Coordinar el sistema estatal de cultura física y deporte, instalar su consejo y promover los sistemas correspondientes en los municipios;

XIX. Coordinar con las asociaciones deportivas estatales el establecimiento de programas específicos para el desarrollo del deporte, especialmente en materia de actualización y capacitación de recursos humanos para el deporte, eventos selectivos y de representación estatal, desarrollo de talentos deportivos y atletas de alto rendimiento;

XX. Colaborar con las organizaciones de los sectores público, social y privado, en el establecimiento de programas específicos para el desarrollo de las actividades físicas para la salud y la recreación, especialmente en materia de actualización y capacitación de recursos humanos, eventos promocionales, programas vacacionales y de financiamiento;

XXI. Establecer y operar en coordinación con las federaciones deportivas nacionales y las asociaciones deportivas estatales, centros para el deporte de alto rendimiento;

XXII. Promover la creación de escuelas de enseñanza, desarrollo y práctica del deporte, en coordinación con los sectores público, social y privado;

XXIII. Apoyar a los municipios en la planeación y ejecución de programas de promoción e impulso de la cultura física y el deporte;

XXIV. Convenir con los sectores público, social y privado la ejecución de acciones para promover y fomentar la cultura física y el deporte en el Estado;

XXV. Proponer al Gobernador las políticas y programas relativos al fomento de las actividades turísticas y artesanales;

XXVI. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de fomento y promoción turística y artesanal para el desarrollo de la Entidad;

XXVII. Fomentar la comercialización, promoción y difusión de las artesanías que se producen en el Estado;

XXVIII. Organizar, promover y coordinar las actividades necesarias para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos turísticos del Estado;

XXIX. Explotar directamente, otorgar y revocar concesiones para la explotación de los recursos turísticos del Estado, así como para la creación de centros, establecimientos y la prestación de los servicios turísticos en el Estado;

XXX. Controlar y supervisar, de acuerdo con las leyes y reglamentos de la materia, la prestación de los servicios turísticos que se realicen en el Estado;

XXXI. Apoyar los programas de investigación, capacitación y cultura turística y fomentar su divulgación;

XXXII. Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos artesanales;

XXXIII. Ejercer, previo acuerdo del Ejecutivo del Estado, las atribuciones y funciones que en materia turística y comercial artesanal contengan los convenios firmados entre él mismo y la administración pública federal, y

XXXIV. Las demás que le señalen otras leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.

N. Ataño a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México:

Artículo 38 bis. La Secretaría de la Contraloría del Estado de México, es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así como lo relativo a la presentación de la declaración patrimonial, de intereses y constancia de presentación de la declaración fiscal, así como de la responsabilidad de los servidores públicos, en términos de lo que disponga la normatividad aplicable en la materia.

A la propia Secretaría, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

II. Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

III. Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.

IV. Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

V. Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, así como realizar las que se requieran en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control.

VI. Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal; de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.

VII. Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, con el objeto de controlar, examinar, fiscalizar y promover la eficacia, legalidad y la transparencia en sus operaciones y verificar de acuerdo con su competencia el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas, de manera trimestral los programas de mejora regulatoria, la actualización del Registro Estatal de Trámites y Servicios, así como a las disposiciones contenidas en la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios y su Reglamento.

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Estatal.

IX. Vigilar en los términos de los convenios respectivos que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

X. Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.

XI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realicen, y fincar las deductivas y responsabilidades que en su caso procedan.

XII. Opinar previamente a su expedición sobre las normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elabore la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, así como sobre las normas en materia de contratación de deuda que formule esta última.

XIII. Designar y remover a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación y comisarios en los consejos o juntas de Gobierno y administración de los mismos.

XIV. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos de la administración pública estatal y de las unidades administrativas equivalentes de las

empresas de participación estatal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control.

XV. Coordinarse con los integrantes de los Comités Coordinadores de los Sistemas Nacional, Estatal y Municipal Anticorrupción, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

XVI. Informar periódicamente al Titular del Ejecutivo del Estado y al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización, de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos, promover ante las autoridades competentes las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas. Asimismo, informar a la Secretaría de la Función Pública sobre la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales en términos de los acuerdos o convenios respectivos o demás normatividad aplicable.

XVII. Recibir y registrar la declaración de situación patrimonial, la declaración de intereses, la presentación de la constancia de declaración fiscal y determinar el Conflicto de Intereses de los servidores públicos del Estado y municipios, verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y demás disposiciones legales aplicables, así como registrar la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas.

XVIII. Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, así como de las empresas de participación estatal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas.

XIX. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, substanciar los procedimientos correspondientes en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Estatal aplicando las sanciones en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México 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 Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones legales aplicables, así como realizar investigaciones, inspecciones y supervisiones, a

través de acciones encubiertas y usuario simulado, para verificar la legalidad, honradez, eficiencia y oportunidad de la prestación del servicio público.

XX. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan, así como formular y presentar las denuncias, querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción u otras autoridades competentes respectivamente.

XXI. Intervenir para efectos de verificación en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.

XXII. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezcan los Comités Coordinadores de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, la política general de la Administración Pública Estatal para establecer medidas y mecanismos, de modernización administrativa tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal, 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.

XXIII. Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos internos de control del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.

XXIV. Dirigir, coordinar y operar el Registro Estatal de Inspectores, conforme a las disposiciones correspondientes.

XXV. Colaborar en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción y de los Sistemas Nacional y Estatal de Fiscalización en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios, que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes, de conformidad con la legislación aplicable en la materia.

XXVI. Implementar las políticas de coordinación que promuevan los Comités Coordinadores del Sistema Nacional y Estatal, en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Estatal, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

XXVII. Establecer mecanismos para prevenir actos u omisiones constitutivos de responsabilidades administrativas, que fomenten el desarrollo de la cultura de la legalidad.

XXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones jurídicas aplicables.

Ñ. Compete a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos

Artículo 38 ter. La Secretaría de Justicia y Derechos Humanos es la Dependencia encargada de diseñar y coordinar la política jurídica y de acceso a la

justicia del Poder Ejecutivo, de planear, programar, dirigir, resolver, controlar y evaluar las funciones del registro civil, mejora regulatoria, del notariado, las relativas a la demarcación y conservación de los límites del Estado y sus municipios, en coordinación con las autoridades competentes, de la función registral, legalizaciones y apostillamiento, de la defensoría pública, administración de la publicación del periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, las relativas al reconocimiento, promoción, atención y defensa de los derechos humanos desde el Poder Ejecutivo, de proporcionar información de los ordenamientos legales, coordinarse con los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada Dependencia de la Administración Pública Estatal, en materia jurídica de las dependencias y demás disposiciones de observancia general en el Estado.

A la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Representar al Gobernador y al Secretario General de Gobierno en los juicios en los que sean parte, pudiendo delegar ésta en terceros o subalternos, de conformidad a las disposiciones reglamentarias;

II. Proporcionar y coordinar la asesoría en materia jurídica y consultiva a las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado, a excepción de la materia fiscal, con apego a las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables;

III. Revisar o elaborar los proyectos de iniciativas de ley o decreto que presente el Gobernador a la Legislatura del Estado, y en caso de que los mismos afecten el Presupuesto de Egresos, se estará a lo que dispone el artículo 288 del Código Financiero del Estado de México y Municipios;

IV. Revisar o elaborar los proyectos de reglamentos, decretos o acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración y en su caso autorización del Gobernador;

V. Informar al Gobernador sobre las leyes y reglamentos que sean contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y proponer las reformas necesarias para su armonización;

V Bis. Coadyuvar en el ámbito de su competencia y sin perjuicio de lo previsto en la fracción IV del artículo 21 de esta Ley, con los poderes Legislativo y Judicial, en el cumplimiento de sus atribuciones;

VI. Coordinar la función jurídica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México, con excepción de la materia fiscal;

VII. Asesorar jurídicamente al Gobernador en los asuntos que le encomiende;

VIII. Elaborar el proyecto de agenda legislativa del Gobernador, atendiendo las propuestas de las dependencias y organismos, y someterla a la consideración del mismo;

IX, Ser el conducto para presentar ante la Legislatura del Estado las iniciativas de Ley o Decreto del Ejecutivo, así como publicar las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado, distintas de aquellas que se refieran a la materia fiscal;

X. Definir, unificar y difundir los criterios para la interpretación de las disposiciones jurídicas que normen la gestión de la Administración Pública del Estado;

XI. Asesorar jurídicamente y orientar, cuando así lo requieran, a las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado, así como a las autoridades municipales;

XII. Someter a la consideración del Gobernador el otorgamiento de nombramientos de notario;

XIII. Establecer los lineamientos y criterios técnico-jurídicos para la aplicación y supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia notarial, así como recibir, tramitar, substanciar, resolver quejas, implementar e imponer sanciones en contra de los notarios;

XIV. Llevar el Libro de Registro de Notarios; Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 17 de septiembre de 1981.

XV. Coadyuvar en la elaboración, revisión y sanción de los convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos y administrativos relativos a la coordinación con la administración pública federal y con los gobiernos estatales;

XVI. Coordinar y participar, junto con las dependencias y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, en la actualización y simplificación del orden jurídico del Estado de México;

XVII. Intervenir en los juicios de amparo, cuando el Gobernador tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del Gobernador, así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y con justificación cuando la importancia del asunto así lo amerite;

XVIII. Tramitar y substanciar para poner en estado de resolución los recursos administrativos interpuestos en contra de actos y resoluciones del Gobernador, así como substanciar, en su caso, los procedimientos contenciosos;

XVIII Bis. Tramitar las solicitudes de indulto;

XIX. Realizar los actos jurídicos necesarios para reivindicar la propiedad del Estado;

XX. Ejecutar por Acuerdo del Gobernador las expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio en los casos de utilidad pública de conformidad con la Legislación relativa;

XXI. Representar a la Administración Pública del Gobierno del Estado de México en los juicios en que ésta sea parte;

XXI, Bis. Interponer ante el Tribunal Superior de Justicia, el recurso de revisión previsto en el párrafo séptimo de la fracción VIII del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

XXII. Dar contestación a los escritos de petición que realicen los ciudadanos de manera pacífica y respetuosa, al Gobernador o al Secretario General de Gobierno, en las diferentes ramas de la administración pública, que le sean turnados para su atención.

XXIII. Coordinar y vigilar la Función Registral del Estado de México conforme a la legislación aplicable;

XXIV. Organizar, dirigir y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil;

XXV. Organizar y controlar a la defensoría pública.

XXVI. Derogada

XXVII. Impulsar una política de promoción, defensa, respeto y protección de los derechos humanos en el ámbito de la administración pública estatal, así como proponer la armonización de las políticas públicas en la materia conforme a los lineamientos que establecen los tratados internacionales;

XXVIII. Coordinar las acciones de gobierno para la atención de los asuntos agrarios, atender y ejecutar los programas y acciones que instruya el Gobernador; en materia agraria así como informarle oportunamente sobre la situación agraria del Estado;

XXIX. Coordinar las acciones relativas a la demarcación y conservación de Límites;

XXX. Administrar y publicar el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”;
XXX Bis. Compilar y sistematizar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas estatales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con el objeto de proporcionar información del orden jurídico estatal, a través del uso de medios electrónicos.

XXXI. Coordinar y asesorar las áreas jurídicas de las diversas dependencias de la Administración Pública Estatal;

XXXII. Definir las directrices y dictar los lineamientos que en materia jurídica deberán seguir las dependencias de la Administración Pública Estatal;

XXXIII. Registrar, certificar, legalizar y apostillar las firmas autógrafas y electrónicas, los sellos oficiales y electrónicos de los funcionarios estatales, presidentes y secretarios municipales y de los demás funcionarios a quienes esté encomendada la fe pública.

XXXIV. Nombrar y remover, previo acuerdo con el Gobernador, a los titulares o funcionarios análogos, responsables de las áreas jurídicas de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado. Para efectos de lo establecido en esta fracción se considerará la opinión de los titulares de las dependencias y organismos auxiliares respectivos;

XXXV. Requerir de las áreas jurídicas de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado, todo tipo de colaboración, informes o documentos sobre los asuntos que conozcan;

XXXVI. Derogada.

XXXVII. Dirigir, coordinar y supervisar al Instituto de Verificación Administrativa del Estado de México;

XXXVII bis. Desarrollar y coordinar con las dependencias del Ejecutivo, organismos públicos descentralizados y ayuntamientos, el Programa de Mejora Regulatoria, a través de la Comisión Estatal de Mejora Regulatoria;

XXXVIII. Promover y autorizar acciones afirmativas en favor de las servidoras públicas adscritas a su dependencia.

XXXIX. Derogada.

XL. Intervenir en las acciones contempladas en el Programa de Derechos Humanos del Estado de México, en términos de la normatividad aplicable.

XLI. Organizar, controlar y dirigir a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas;

XLII. Diseñar y coordinar la política del Gobierno del Estado de México en materia de justicia cotidiana;

XLIII. Coordinar las acciones que las dependencias y los órganos auxiliares del Gobierno del Estado de México lleven a cabo en materia de justicia cívica e itinerante, en los términos que señalen las leyes respectivas;

XLIV. Convenir con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios del Estado, así como los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones en materia de justicia cívica e itinerante, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XLV. Brindar los servicios de orientación y asistencia jurídica temprana, de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto celebre con otras autoridades competentes;

XLVI. Las demás que le confieren otras disposiciones legales y aquéllas que le encomiende el Gobernador.

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 de nuestro planeta 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.¹²⁶

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, descentralización administrativa o descentralización económica.

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

¹²⁶ Roversi-Mónaco, Favio, *Diccionario de política* dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Materucci, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981, t. I, p. 527.

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 implementa 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,¹²⁷ admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; Fraga distingue la descentralización por región, por servicio, y por colaboración.

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 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.¹²⁸

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 denominaciones: ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico

¹²⁷ Buttgenbach, André, *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcie, 1966, p. 103.

¹²⁸ García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, pp. 57 y 58.

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.

Las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio son las siguientes:

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 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, su denominación, su patrimonio, y sus 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 la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, 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 des-

centralización por servicio, sino por medio de una dirección centralizada y 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 que 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 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:

Art. 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 participar en 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...

Art. 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 vigilancia a cargo de la administración centralizada, respecto de los organismos públicos descentralizados creados mediante el esquema de la descentralización administrativa por servicio, se establece en

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

Art. 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.

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; se llevó a cabo en Francia mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, mediante 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 desde 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 se 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.¹²⁹

¹²⁹ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Aguilar, 1980, p. 621.

El concepto de establecimiento público perdió su precisión, propia del servicio público, personificado al aparecer en 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 Mexicanos —que es un establecimiento público industrial— y la Comisión Federal de Electricidad, 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, denominado “organismo autónomo”, definido sucesivamente de distintas maneras en las diversas leyes que lo han regulado; la más reciente es la vigente Ley 40/2015, del 1 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, puede 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.¹³⁰

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 implementan en ese país al equivalente uruguayo del establecimiento público francés.

Para tal efecto, 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, 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, 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.

También 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 los mismos en los consejo 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.

4. *La descentralización administrativa en el estado de México*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México,¹³¹

¹³⁰ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 5a. ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 383 y 384.

¹³¹ “Artículo 2.- Para efectos de esta Ley se entiende por Organismos Auxiliares, las entidades a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado”.

la descentralización administrativa por servicio se lleva a cabo por medio de los organismos auxiliares, que son las entidades a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado, que establece: “Artículo 45.- Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos asimilados, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y como parte integrante de la Administración Pública del Estado”.

En consecuencia, se puede inferir que, como ocurre en el ámbito federal, la administración pública descentralizada mexiquense se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales que se encargan de la prestación de servicios públicos.

A. *Los organismos descentralizados*

En los términos del capítulo quinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.¹³²

Complementariamente, la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México, en su artículo 5, exige su creación mediante ley del Congreso o decreto del titular del Poder Ejecutivo del estado; integrar total o parcialmente su patrimonio con recursos del gobierno del estado, y que su objetivo consista, ya sea en prestar servicio público o explotar bienes del estado, o bien, en realizar investigación científica, difundir la cultura o participar en la asistencia social.¹³³

¹³² “Artículo 46.- El Gobernador del Estado podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados, ordenar la creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución de fideicomisos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 49 de la presente Ley, para la atención del objeto que expresamente les encomiende. El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la Legislatura del uso que hiciere de esta facultad.

Artículo 47.- Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones”.

¹³³ “Artículo 5.- Además de lo señalado en el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los organismos descentralizados deberán reunir los siguientes requisitos: I. Que su creación haya sido aprobada por la Legislatura o por decreto del Poder Ejecutivo en los términos que establece la Constitución Política del Estado; II. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con bienes, fondos y asignaciones presupuestales, subsidios o cualquier otra aportación que provenga del Gobierno del Estado; y III. Que su finalidad u objetivo sean la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o recursos propie-

En la administración pública del estado de México se ha utilizado reiteradamente la descentralización administrativa mediante la creación de organismos descentralizados, tanto por el gobierno del estado como por los gobiernos municipales, lo cual ha dado lugar a la existencia de más de un centenar de ellos, de los cuales ochenta se llaman casi igual, y tienen el mismo objeto e idéntico articulado, como se advierte en la relación de leyes que crean un Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de (nombre del municipio), que inserté en el capítulo tercero de este libro.

El Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca, según reza el artículo 4 de la *Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado «Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca»*, consiste en:

- I. Fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, destinados a la cultura física, a las actividades recreativas y al deporte, en todos los grupos y sectores sociales del Municipio;
- II. Coadyuvar al incremento del nivel de vida de los habitantes del Municipio, por medio de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte;
- III. Desarrollar programas que fomentan el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física, de las actividades recreativas y del deporte; promoviendo en todo momento el aprovechamiento, la protección y la conservación adecuada del medio ambiente;
- IV. Incentivar la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte;
- V. Fomentar, ordenar y registrar las asociaciones y sociedades deportivas o de cultura físicadeportiva de cualquier naturaleza, dentro del territorio municipal;
- VI. Propiciar la integración familiar y social a través del deporte;
- VII. Fomentar la salud física y mental, así como la cultura deportiva y social de la población;
- VIII. Propiciar el aprovechamiento del tiempo libre de los ciudadanos, mediante la realización de actividades deportivas, recreativas y de cultura física;
- IX. Promover el deporte en las comunidades del Municipio;
- X. Promover el deporte, en coordinación con las escuelas del Municipio;
- XI. Elevar el nivel competitivo de los deportistas del Municipio;

dad del Estado, la investigación científica, difusión de la cultura, impartición de educación, obtención de recursos destinados a la asistencia o seguridad social o en general para colaborar operativamente con el Ejecutivo del Estado, mediante la realización de acciones que sean de interés general o de beneficio colectivo”.

- XII. Promover la revaloración social del deporte y de la cultura física;
- XIII. Promover la salud, tanto física como mental, a través del deporte;
- XIV. Promover la identidad del Municipio, a través del deporte;
- XV. Implementar programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes, a través de la cultura física y el deporte; y
- XVI. Promover e impulsar el deporte para los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.

En tanto que el artículo 4 de la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Cuautitlán Izcalli establece idéntico objeto que la del municipio de Toluca, como puede comprobarse en la siguiente transcripción:

Artículo 4.- El Instituto, tiene por objeto:

- I. Fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la cultura física, a las actividades recreativas y al deporte, en todos los grupos y sectores sociales del municipio.
- II. Coadyuvar al incremento del nivel de vida de los habitantes del municipio, por medio de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte.
- III. Desarrollar programas que fomentan el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física, de las actividades recreativas y del deporte; promoviendo en todo momento el aprovechamiento, la protección y la conservación adecuada del medio ambiente.
- IV. Incentivar la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte.
- V. Fomentar, ordenar y registrar las Asociaciones y Sociedades Deportivas o de cultura físicadeportiva de cualquier naturaleza, dentro del territorio municipal.
- VI. Propiciar la integración familiar y social a través del deporte.
- VII. Fomentar la salud física y mental; así como la cultura deportiva y social de la población.
- VIII. Propiciar el aprovechamiento del tiempo libre de los ciudadanos, mediante la realización de actividades deportivas, recreativas y de cultura física.
- IX. Promover el deporte en las comunidades del municipio.
- X. Promover el deporte, en coordinación con las escuelas del municipio.
- XI. Elevar el nivel competitivo de los deportistas del municipio.
- XII. Promover la revaloración social del deporte y de la cultura física.
- XIII. Promover la salud, tanto física como mental, a través del deporte.
- XIV. Promover la identidad del municipio de Cuautitlán Izcalli, a través del deporte.

XV. Implementar programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes, a través de la cultura física y el deporte.

XVI. Promover e impulsar el deporte para los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.

Reitero: el articulado de estas leyes que crean sendos organismos descentralizados denominados “Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte” en más de ochenta municipios del estado de México es idéntico, lo que hace posible que en vez de ochenta leyes que crean los organismos descentralizados de la citada denominación se expida una ley que autorice a los municipios mexiquenses a crear bajo la denominación de “Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte” sus respectivos organismos descentralizados, obligándolos a expedir el correspondiente reglamento dentro de un plazo preteritorio.

Para facilitar la comprobación de que el texto de las dos leyes citadas que crean, una el organismo público descentralizado “Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca”, y la otra el Instituto de Cultura Física y Deporte de Cuautitlán Izcalli” es idéntico, se presenta a guisa de muestra la siguiente tabla comparativa de su artículo 4.

<i>Ley que crea el organismo público descentralizado denominado “Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca”</i>	<i>Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Cuautitlán Izcalli</i>
Artículo 4.- El Instituto, tiene por objeto: I. Fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, destinados a la cultura física, a las actividades recreativas y al deporte, en todos los grupos y sectores sociales del Municipio;	Artículo 4.- El Instituto, tiene por objeto: I. Fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la cultura física, a las actividades recreativas y al deporte, en todos los grupos y sectores sociales del municipio.
II. Coadyuvar al incremento del nivel de vida de los habitantes del Municipio, por medio de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte;	II. Coadyuvar al incremento del nivel de vida de los habitantes del municipio, por medio de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte.

<p><i>Ley que crea el organismo público descentralizado denominado “Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca”</i></p>	<p><i>Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Cuautitlán Izcalli</i></p>
<p>III. Desarrollar programas que fomentan el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física, de las actividades recreativas y del deporte; promoviendo en todo momento el aprovechamiento, la protección y la conservación adecuada del medio ambiente;</p>	<p>III. Desarrollar programas que fomentan el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física, de las actividades recreativas y del deporte; promoviendo en todo momento el aprovechamiento, la protección y la conservación adecuada del medio ambiente.</p>
<p>IV. Incentivar la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte;</p>	<p>IV. Incentivar la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física, las actividades recreativas y el deporte.</p>
<p>V. Fomentar, ordenar y registrar las asociaciones y sociedades deportivas o de cultura física deportiva de cualquier naturaleza, dentro del territorio municipal;</p>	<p>V. Fomentar, ordenar y registrar las Asociaciones y Sociedades Deportivas o de cultura física deportiva de cualquier naturaleza, dentro del territorio municipal.</p>
<p>VI. Propiciar la integración familiar y social a través del deporte;</p>	<p>VI. Propiciar la integración familiar y social a través del deporte.</p>
<p>VII. Fomentar la salud física y mental, así como la cultura deportiva y social de la población;</p>	<p>VII. Fomentar la salud física y mental; así como la cultura deportiva y social de la población.</p>
<p>VIII. Propiciar el aprovechamiento del tiempo libre de los ciudadanos, mediante la realización de actividades deportivas, recreativas y de cultura física;</p>	<p>VIII. Propiciar el aprovechamiento del tiempo libre de los ciudadanos, mediante la realización de actividades deportivas, recreativas y de cultura física.</p>
<p>IX. Promover el deporte en las comunidades del Municipio;</p>	<p>IX. Promover el deporte en las comunidades del municipio.</p>
<p>X. Promover el deporte, en coordinación con las escuelas del Municipio;</p>	<p>X. Promover el deporte, en coordinación con las escuelas del municipio.</p>
<p>XI. Elevar el nivel competitivo de los deportistas del Municipio;</p>	<p>XI. Elevar el nivel competitivo de los deportistas del municipio.</p>
<p>XII. Promover la revaloración social del deporte y de la cultura física;</p>	<p>XII. Promover la revaloración social del deporte y de la cultura física.</p>
<p>XIII. Promover la salud, tanto física como mental, a través del deporte;</p>	<p>XIII. Promover la salud, tanto física como mental, a través del deporte.</p>

<i>Ley que crea el organismo público descentralizado denominado “Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Toluca”</i>	<i>Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Cuautitlán Izcalli</i>
XIV. Promover la identidad del Municipio, a través del deporte;	XIV. Promover la identidad del municipio de Cuautitlán Izcalli, a través del deporte.
XV. Implementar programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes, a través de la cultura física y el deporte; y	XV. Implementar programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes, a través de la cultura física y el deporte.
XVI. Promover e impulsar el deporte para los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.	XVI. Promover e impulsar el deporte para los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.

B. Las empresas de participación estatal mayoritaria

En los términos del artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el estado puede participar, junto con particulares y grupos sociales, en la conformación del capital social de empresas que sirvan para apoyar los planes y programas gubernamentales o para satisfacer necesidades sociales; además, abre la posibilidad de que se asimilen a las empresas de participación estatal mayoritarias las sociedades civiles y las asociaciones civiles cuya mayoría de asociados sean entidades o dependencias de la administración pública del estado de México, o bien sean servidores públicos de dicho estado que participan como asociados en razón de sus cargos; en todo caso, las empresas de participación estatal mayoritaria tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este contexto, el Decreto 219 de la LIX Legislatura del Estado de México, publicado en la *Gaceta del Gobierno* del 14 de agosto de 2017, incorpora al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., como una empresa de participación estatal mayoritaria asimilada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.

C. Los fideicomisos públicos

Los más importantes fideicomisos del estado de México, considerados entidades paraestatales, son los siguientes:

- Fideicomiso Reestructura de la Deuda
- Fideicomiso Desarrollo de Infraestructura del Estado de México
- Fideicomiso Reserva Territorial para el Desarrollo y Equipamiento Urbano Regional
- Fideicomiso Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal
- Fideicomiso Fondo Metropolitano del Valle de Toluca
- Fideicomiso del Instituto Mexiquense de Cultura
- Fideicomiso Protección Civil
- Fideicomiso Irrevocable de Administración Fuente de Pago

CAPÍTULO SEXTO

ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al analizar el acto administrativo es preciso tener presente que la administración pública no sólo realiza actos de este tipo, pues también desarrolla actos materialmente legislativos, como cuando expide un reglamento, y actos materialmente jurisdiccionales, en los casos en que impone sanciones administrativas derivadas de la sustanciación de un procedimiento en forma de juicio.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Del mismo modo, habrá de recordarse al estudiar el acto administrativo, que la administración no sólo realiza actos administrativos, sino también 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 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.

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 actos individuales, se entienden generales los actos de la administración que producen efectos jurídicos respecto de un conglomerado indeterminado o una generalidad de personas o casos, como ocurre, por ejemplo, con las convocatorias para licitaciones públicas o los planes de desarrollo.

2. *Definición de acto administrativo*

La noción de acto administrativo representa una pieza fundamental del derecho administrativo contemporáneo, por tener repercusiones en muchos de sus ámbitos; de ahí la importancia de clarificarla y entenderla.

El acto administrativo ha sido interpretado con muy diversos criterios; empero, sin desconocer los intentos por emplear un criterio mixto, la gran mayoría de ellos podrían separarse en dos grandes grupos, a saber: los elaborados con un criterio orgánico y los planteados con un criterio material.

A. *El criterio orgánico*

De acuerdo con el criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del Poder Ejecutivo, y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir este tipo de actos, y no los órganos judiciales y legislativos, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

B. *El criterio material*

Conforme al criterio material —llamado también objetivo o sustancial—, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza; así, todos los órganos del poder público (ya sean administrativos, judiciales o legislativos) producen actos caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa. Cabe subrayar que los órganos adscritos a la esfera formal del Poder Ejecutivo no realizan únicamente actos administrativos, sino también legislativos y jurisdiccionales.

Por ejemplo, los reglamentos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo federal y local son actos formalmente administrativos, pero materialmente legislativos, pues fijan normas generales, abstractas e impersonales que tienen fuerza coactiva; de la misma forma, cuando el presidente de la República y los gobernadores de los estados conceden indultos a los sentenciado por delitos del orden federal o local, respectivamente, realizan un acto formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos una sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

C. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que el acto administrativo en sentido amplio es el realizado en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: “Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce”.¹³⁴

D. *Acto administrativo en sentido restringido*

Metodológicamente resulta de poca utilidad el sentido amplio de la noción de acto administrativo, porque en una misma categoría engloba actos realizados en ejercicio de la función administrativa de muy diversa índole, como son, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello, conviene

¹³⁴ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

formular una noción de acto administrativo en un sentido restringido, que permita, como dice Renato Alessi:

... aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos.¹³⁵

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 19.549, agrega los caracteres de estabilidad y de impugabilidad.

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

¹³⁵ Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

base en el derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, *presunción de legitimidad* “Quiere decir que la actividad administrativa ha sido emitida conforme al Derecho; que su emisión responde a todas las prescripciones legales o se han respetado las normas que regulan la producción de la actividad administrativa”.¹³⁶

Respecto a la presunción de legitimidad, el artículo 1.10 del Código Administrativo del Estado de México dispone:

Artículo 1.10. Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o Publicada en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el 13 de diciembre de 2001. Última Reforma POGG 3 de septiembre de 2021. CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO 5 cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia.

B. *La ejecutoriedad*

En dos sentidos puede interpretarse el carácter de ejecutoriedad del acto administrativo; en el primero, que es obligatorio y exigible, y, por tanto, debe cumplirse; y en el segundo, que 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.¹³⁷

¹³⁶ Dromi, José Roberto, “Presunción de legitimidad”, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

¹³⁷ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

Acerca de la ejecutoriedad del acto administrativo, el Código Administrativo del Estado de México ordena:

Artículo 1.10. Todo acto administrativo se presumirá válido mientras no haya sido declarada su invalidez, y será eficaz y exigible desde el momento en que la notificación del mismo surta sus efectos, salvo cuando el acto tenga señalada una fecha de vigencia, en cuyo supuesto se estará a la fecha de inicio de dicha vigencia, siempre y cuando haya surtido efectos la notificación respectiva, o cuando haya operado la afirmativa o negativa ficta. Tratándose de actos administrativos por los que se otorguen beneficios a los particulares, éstos podrán exigir su cumplimiento desde la fecha en que se haya emitido el acto o desde aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia.

C. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

El profesor Agustín Gordillo incluye dentro de los caracteres del acto administrativo a la estabilidad y a la impugnabilidad, no sin advertir que tal inclusión la hace a la luz de la legislación argentina, y, por tanto, puede no ser valedera para otros países.

a. *La estabilidad*

Equiparable a la irrevocabilidad, la estabilidad tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina, los siguientes:

- Que se trate de un acto administrativo unilateral
- Que sea individual, o sea, no general
- Que declare derechos subjetivos
- Que haya sido notificado al interesado
- Que sea regular, o sea, que reúna las condiciones esenciales de validez
- Que no haya una ley de orden público que autorice su revocación.¹³⁸

b. *La impugnabilidad*

En el derecho argentino, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse

¹³⁸ Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo, cit.*, pp. 146-150.

y defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo o por medio de procedimiento judicial.

La impugnabilidad no se contrapone con la estabilidad del acto, porque para la existencia de esta última se requiere que el mismo reúna las condiciones esenciales de validez; y la impugnabilidad permite, en su caso, demostrar que no se satisfacen aquéllas y, por ende, que hay ausencia de estabilidad. Sobre este punto, Gordillo explica:

Por lo demás, dado que la estabilidad no existe cuando el acto está gravemente viciado, siempre debe reconocerse al tercero afectado la facultad de discutir que el acto no goza de estabilidad por tener un vicio de tal índole, y que debe por ende ser revocado; del mismo modo, dado que la estabilidad juega a favor del interesado pero no en su contra, tampoco puede negarse al beneficiario del acto poder recurrir de él, pidiendo que sea modificado en su favor.¹³⁹

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece la impugnabilidad del acto administrativo en los siguientes términos:

Artículo 186.- Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el Tribunal. Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos que se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables.

Artículo 187.- El recurso de inconformidad procede en contra de: I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones; II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 163 y 164.

derechos de particulares de imposible reparación; y III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

4. *Elementos y requisitos del acto administrativo*

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; 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 tanto que son presupuestos, los elementos esenciales que están implícitos en los elementos básicos.

A. *Elementos del acto administrativo*

a. La declaración de voluntad de un órgano administrativo

Se trata de un elemento esencial básico, porque sin dicha declaración de voluntad el acto administrativo no existe; en éste, a su vez, se encuentran implícitos otros elementos esenciales presupuestos: el sujeto activo y el sujeto pasivo; el primero se refiere al órgano emisor del acto, el cual debe cumplir con los requisitos de competencia y de ejercicio de función administrativa, y el segundo corresponde al destinatario, a quien afecta el acto jurídicamente.

La manifestación de voluntad del órgano administrativo (sujeto activo) no puede ser tácita, y debe declararse expresamente en los términos previstos por la norma jurídica aplicable, a efecto de que el destinatario (sujeto

pasivo) quede debidamente enterado y, por tanto, en condiciones de cumplir con las obligaciones que el acto le impone y de ejercer los derechos que le confiere.

En la producción del acto administrativo la voluntad del sujeto activo debe ser espontánea y libre, por lo que no debe estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa, debiendo expresarse en los términos previstos por la ley. A juicio de Miguel Acosta Romero, “La manifestación de voluntad, o sea la expresión del proceso volitivo del titular del órgano administrativo que está actuando como tal, creemos debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea que se manifieste objetivamente esa voluntad”.¹⁴⁰

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.¹⁴¹

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”.¹⁴²

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”.¹⁴³

¹⁴⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 727.

¹⁴¹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

¹⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, cit., p. 174.

¹⁴³ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 227.

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo en sentido restringido, el objetivo o propósito que el sujeto activo se propone alcanzar con su realización; a este respecto, el profesor español José María Boquera Oliver explica: “El fin, como elemento del acto administrativo, es aquello que pretende la voluntad del titular de poder administrativo con los efectos jurídicos que unilateralmente crea e impone”.¹⁴⁴

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 ley. 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”.¹⁴⁵

B. *Requisitos del acto administrativo*

Entendemos por requisitos del acto administrativo en sentido restringido, toda condición indispensable para su validez; entre ellos destacan los de competencia y de ejercicio de función administrativa, que debe cumplir el órgano que lo emite; en cuanto a la voluntad del sujeto activo, debe cubrir el requisito de expresarse en los términos previstos por la ley, ser espontánea y libre y no estar viciada por error, dolo, violencia u otra causa; en lo concerniente al objeto del acto, debe cumplir los requisitos de ser lícito, cierto, determinado y posible. Por lo que ve a su fin, el acto debe cumplir con los requisitos de ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma ley.

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

¹⁴⁴ Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

¹⁴⁵ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

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”.¹⁴⁶

b. El ejercicio de función administrativa

Significa que los actos realizados por la administración pública, en ejercicio de funciones materialmente legislativas o materialmente jurisdiccionales, no son actos administrativos en sentido estricto; por otra parte, los actos realizados por los órganos legislativos y jurisdiccionales en ejercicio de función administrativa sí son actos administrativos. En suma, tanto los órganos de la administración pública como cualquier otro órgano del Estado expedirán actos administrativos en sentido estricto 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 motivación

De conformidad con el principio de legalidad establecido en la Constitución general de la República, el acto administrativo debe cumplir los requisitos de estar fundado y motivado. Fundar, en derecho, significa que el acto debe estar previsto en la ley, por lo que deberá señalar el precepto legal en que se sustente (aplicado al caso concreto), de suerte que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual se encuentra expresamente facultada.

En tanto que la motivación se refiere a la exposición de los hechos y causas concretos que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar el caso particular dentro de las normas aplicables, o sea, en la apreciación y valoración de los hechos y de las circunstancias en que se realizan, y que el sujeto activo lleva a cabo para emitir su correspondiente declaración unilateral de voluntad.

¹⁴⁶ Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

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.¹⁴⁷

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.”¹⁴⁸

e. La forma

Muchos autores consideran a la forma como un elemento del acto administrativo en sentido restringido; pero otros, como Renato Alessi, la catalogan como un requisito. Para quien esto escribe, se trata de un requisito del elemento esencial, consistente en la declaración de voluntad, porque sin duda en dicho acto el órgano emisor conlleva la decisión de realizar un acto unilateral específico, generador de derechos y obligaciones a favor y a cargo del sujeto pasivo, voluntad que se expresa a través de una declaración realizada en la “forma” señalada en la norma jurídica aplicable, lo cual significa que tal “forma” no es un elemento, sino un requisito que habrá de satisfacerse para la validez del acto.¹⁴⁹

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México define en su artículo 1 al acto administrativo como

...la declaración unilateral de voluntad, externa y de carácter individual, emanada de las autoridades de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y

¹⁴⁷ Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

¹⁴⁸ Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-175*, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 666.

¹⁴⁹ Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffrè, 1953, p. 235.

municipal, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.

El Código Administrativo del Estado de México, en el capítulo primero del título tercero de su libro primero, al ocuparse de la validez del acto administrativo —que servirá para determinar los elementos del acto administrativo—, establece:

Artículo 1.8. Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;

II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;

III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;

IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;

V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

VI. Constar por escrito o de manera electrónica indicando la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa, electrónica avanzada o el sello electrónico en su caso del servidor público;

VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;

IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;

X. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio físico o correo electrónico de las personas de que se trate;

XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la dependencia emisora, la oficina en la que se encuentra dicho expediente o el portal electrónico a través del cual puede realizar la consulta del expediente respectivo;

XII. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

XIII. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

5. *Clasificación de 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, por ejemplo, en el otorgamiento de una licencia de construcción.

B. *Por su finalidad*

En razón de su finalidad, el acto administrativo puede ser preliminar o de instrucción, decisorio o de resolución, y de ejecución.

Acto administrativo preliminar o de instrucción es aquel que prepara las condiciones para realizar otro posterior decisorio o resolutivo, por lo que viene a ser un primer paso en la adopción de una resolución administrativa que establece, ratifica, modifica o extingue derechos u obligaciones. Un acto preliminar o de instrucción viene a ser, por ejemplo, el que ordena la práctica de una inspección.

Acto administrativo decisorio o resolutivo es el que establece, ratifica, modifica o extingue obligaciones o derechos a cargo o a favor de un particular; por ejemplo, la imposición de una multa o el otorgamiento de una concesión para uso de bienes de dominio público.

Acto administrativo de ejecución es el realizado en cumplimiento del acto decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: “Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal”.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 246.

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. Un ejemplo de acto de admisión es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado directamente por el Estado para conferir su acceso a cada solicitante, como ocurre en las escuelas cuando se inscribe un alumno y en los hospitales públicos cuando se interna a un enfermo.

El acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general. Respecto de la condonación, el artículo 364 del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios establece:

Artículo 364. Mediante acuerdo del Gobernador del Estado, del Secretario de Finanzas, así como del Ayuntamiento, en el caso de los municipios, se podrán condonar total o parcialmente las multas por infracción a las disposiciones de este Código, las indemnizaciones por devolución de cheques y los recargos, siempre y cuando el contribuyente pague de manera anticipada la suerte principal, la actualización y, en su caso, los gastos de ejecución, en una sola exhibición o en parcialidades en los términos del artículo 32 de este ordenamiento. Para tal efecto, la autoridad tomará en cuenta las circunstancias del caso y la situación económica del contribuyente.

Cuando se solicite la condonación, el contribuyente deberá presentar la solicitud ante la autoridad fiscal, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha del pago anticipado de la totalidad de los conceptos referidos en el párrafo anterior o del 20% tratándose de pago en parcialidades y en el caso de no hacerlo en dicho plazo, se entenderá que renunció a esa prerrogativa y los pagos efectuados se aplicarán al crédito fiscal conforme al artículo 34 de este ordenamiento.

La solicitud de condonación no constituirá instancia y dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución respecto de los importes por los cuales se solicite la condonación, si se garantiza el interés fiscal. Asimismo, esta atribución podrá ser delegada mediante acuerdo que se publique en el Periódico Oficial y conforme a las bases en él contenidas, para el mejor ejercicio de la autoridad fiscal competente.

Si el contribuyente demuestra que de efectuar el pago de las cantidades por las cuales solicita la condonación, pone en riesgo la marcha de su actividad, la autoridad fiscal podrá autorizar su condonación, con la condicionante de que el contribuyente invierta lo condonado en proyectos que fomenten el crecimiento, consolidación o expansión de sus actividades.

Para tales efectos, la autoridad fiscal mediante Reglas de Carácter General establecerá el procedimiento y requisitos que deberán cumplirse.

Tratándose de organismos públicos descentralizados estatales o municipales que tengan la calidad de autoridad fiscal, deberán someter la solicitud de condonación para acuerdo del Gobernador, del Secretario de Finanzas o del Ayuntamiento, según se trate, previa aprobación de su consejo directivo u órgano de gobierno.

En el ámbito estatal, las solicitudes deberán ser presentadas ante la Secretaría, a efecto de que en un plazo de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, previo cumplimiento de los requisitos que señalen las reglas de carácter general aplicables, se resuelva la condonación total o parcial.

Ante la falta de algún requisito, dato, informe o documento, la autoridad en un plazo de cinco días requerirá al promovente, para que se presenten o subsanen las omisiones, dentro de un plazo de quince días. Tratándose de contribuyentes que no cumplan con el requerimiento mencionado, la solicitud se tendrá por no presentada.

Cuando existan requerimientos de esta naturaleza, el plazo de treinta días se contará a partir de que se subsanen las omisiones.

Las autoridades fiscales, deberán publicar en el portal electrónico o en la página electrónica que al efecto establezca, el nombre o razón social de los contribuyentes y los montos que se les hayan condonado, sin que esto contravenga lo establecido en el artículo 55 de este ordenamiento.

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; un 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.¹⁵¹

Frecuentemente, el legislador no respeta la distinción que hace la doctrina entre concesión y permiso; por ejemplo, algunos ordenamientos legales disponen la expedición de permiso para prestar servicio público, y de concesión para el expendio de vinos y licores, cuando debería ser al revés.

b. Actos que restringen derechos de particulares

Los derechos de los particulares en algunos casos se ven limitados o disminuidos por actos administrativos, realizados en beneficio del interés general o público; las órdenes, la expropiación y la sanción son algunos de tales actos restrictivos.

Las órdenes son actos administrativos que se traducen en mandatos o en prohibiciones, que crean a cargo de los particulares, obligaciones de dar, de hacer o de no hacer; no se deben confundir con las advertencias, porque estas últimas no crean obligaciones, sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos, porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obligaciones, y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente, positiva o negativa.

La *expropiación* es la principal restricción legal al derecho de propiedad; es el acto administrativo por medio del cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación.

¹⁵¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo, cit.*, p. 237.

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 para el Estado de México, en consonancia con el citado precepto constitucional, establece en su título primero:

Artículo 2. En el Estado de México la propiedad privada sólo podrá ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Artículo 3. Son causas de utilidad pública:

I. La apertura, ampliación, prolongación, alineamiento o mejoramiento de calles, calzadas, puentes, túneles, carreteras y vías que faciliten el tránsito de personas o vehículos;

II. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones; la construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastros, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; el establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos, así como la administración por el Estado o municipios de uno existente que beneficie a la colectividad para evitar su abandono o suspensión;

III. La necesidad de víveres, medicinas, maquinaria, herramientas y demás objetos indispensables para hacer frente a los casos de riesgo, siniestro o desastre en el caso en que el Estado se encuentre imposibilitado para proveerlos por sus propios medios;

IV. La construcción de obras para la captación y aprovechamiento de aguas pluviales, residuales y residuales tratadas;

V. La construcción de obras para captación, conducción, potabilización, almacenamiento y distribución de agua potable; así como la construcción de obras para el alcantarillado, drenaje, almacenamiento y tratamiento de aguas residuales;

VI. La realización de obras distintas a las señaladas en este artículo que tengan por objeto proporcionar al Estado, al municipio o a una comunidad o grupos de individuos, usos o disfrutes de beneficio común;

VII. La construcción a cargo del Estado o de sus organismos descentralizados, de desarrollos habitacionales de interés social;

VIII. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

IX. La preservación y protección del medio ambiente, de la flora o de la fauna, así como el combate a la fauna nociva y a la insalubridad;

X. La protección, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

XI. La conservación de los edificios, casas u objetos que tengan valor histórico, artístico o cultural para el Estado, que no sea de competencia federal;

- XII. La preservación, embellecimiento o saneamiento de los lugares de belleza panorámica; y
- XIII. La construcción de infraestructura para transporte masivo o de infraestructura aeroportuaria y sus obras complementarias;
- XIV. La construcción de parques industriales y tecnológicos;
- XV. La construcción de espacios y adecuaciones para fortalecer las expropiaciones que realice la autoridad federal;
- XVI. La disponibilidad de reservas territoriales para ordenamiento urbano;
- XVII. Las áreas requeridas para la protección y adecuada operación, conservación y vigilancia de la infraestructura;
- XVIII. El aseguramiento de inmuebles en los que se realizan actividades ilícitas o actos delictivos que ponen en riesgo la seguridad del Estado y de las personas;
- XIX. La rehabilitación o demolición de edificaciones que representen un riesgo para los ciudadanos;
- XX. Los espacios requeridos para la reubicación temporal o permanente de la población afectada por desastres naturales, y
- XXI. Las demás previstas por otras leyes.

Así, tenemos que por causa de utilidad pública podrán ser objeto de expropiación toda clase de bienes inmuebles, estén o no en el comercio, previniéndose al efecto el pago de una indemnización que compense la afectación patrimonial sufrida.

La sanción, por su parte, es el acto administrativo mediante el cual se impone un castigo al infractor de una norma legal o reglamentaria, la cual representa otra forma de restringir los derechos de los particulares; por ejemplo, la Ley de Cambio Climático del Estado de México, en su artículo 52, prevé imponer multas, que van desde trescientas hasta mil quinientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, al disponer:

Artículo 52. En caso de encontrarse falsedad en la información proporcionada por las personas físicas o jurídicas colectivas responsables de las fuentes emisoras de competencia estatal o municipal sujetas a reporte, la Secretaría y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán imponer multa por el equivalente de trescientas a mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción. En caso de reincidencia, el monto de la multa será por el equivalente a siete mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de cometer la infracción. La multa será independiente de cualquier otra responsabilidad que pudiera derivarse en los órdenes civil y penal. La Secretaría o los Ayuntamientos deberán hacer dichos actos del conocimiento de las autoridades competentes.

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, el Código Civil del Estado de México dispone:

Artículo 3.1. El Registro Civil es la institución de carácter público y de interés social, mediante la cual el Estado, a través del titular y sus oficiales investidos de fe pública, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y expide las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio, defunción, y expedición de acta por rectificación para el reconocimiento de identidad de género, previa anotación correspondiente al acta de nacimiento primigenia, asimismo, inscribe las resoluciones que la Ley autoriza, en la forma y términos que establezca su Reglamento.

El Registro Civil, a través de su titular, expedirá constancias de origen y participará en las actividades que convocan los consulados y embajadas, a fin de implementar los programas con los que cuenta la Institución en beneficio de los mexicanos.

El titular de la Dirección General está facultado para autorizar registros extemporáneos de personas originarias del Estado de México que vivan en el extranjero.

Las oficialías del Registro Civil dependen administrativamente del Ayuntamiento, y por cuanto a sus funciones, atribuciones y obligaciones están adscritas a la Dirección General.

El Gobierno del Estado emitirá los Lineamientos Administrativos relativos a los recursos humanos, materiales y financieros, suficientes y oportunos para el buen funcionamiento de las Oficialías.

Cuando algún Ayuntamiento incumpla con lo ordenado en los Lineamientos, el Gobierno del Estado emitirá Decreto para que la o las Oficialías queden bajo su control.

Finalmente, también se incluyen en esta categoría las notificaciones y publicaciones que informan de aspectos relativos a otros actos administrativos y, en ocasiones abren plazos para la realización de otros actos o la interposición de inconformidades.

D. *Por su relación con la ley*

Desde la perspectiva de su relación con la ley, los actos administrativos se agrupan en reglados y discrecionales. Son actos reglados aquellos que se producen con apego a lineamientos muy precisos establecidos en los ordenamientos legales o reglamentarios. Se dice que son actos discrecionales los generados en ejercicio de un amplio margen de subjetividad y de libre apreciación, previsto en la ley.

6. *Causas de extinción del acto administrativo*

En opinión de diversos autores, es importante distinguir entre la extinción del acto administrativo y la cesación de sus efectos, porque esta última entraña la idea de algo que ha de ocurrir normalmente conforme a lo previsto con antelación, pues se considera que el acto ha existido legalmente hasta el momento en que deja de producir consecuencias. “En cambio —apunta Miguel S. Marienhoff—, la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab-initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente”.¹⁵²

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 México ordena:

Artículo 1.11. Serán causas de invalidez de los actos administrativos:

- I. No cumplir con lo dispuesto en alguna de las fracciones del artículo 1.8;
- II. Derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;
- III. Incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.

Artículo 1.12. En el caso de incumplimiento parcial o total de lo dispuesto en las fracciones I a IX del artículo 1.8, así como en el supuesto de la fracción III del artículo 1.11, el acto administrativo que se declare inválido no será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. La declaración de invalidez retrotraerá sus efectos desde la fecha de emisión del acto, salvo cuando se trate de un acto favorable al particular, en cuyo caso la invalidez producirá efectos a partir de la declaración respectiva.

¹⁵² Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, pp. 560 y 561.

Artículo 1.13. En caso de incumplimiento parcial o total de lo dispuesto en las fracciones X a XIII del artículo 1.8, la resolución que declare la invalidez del acto, ordenará que se subsane éste mediante el pleno cumplimiento de los elementos y requisitos correspondientes. La convalidación del acto producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido, pero el elemento o requisito subsanado surtirá sus efectos sólo a partir de que su corrección haya sido notificada a los interesados.

Artículo 1.14. En el caso de la fracción II del artículo 1.11, la resolución que declare la invalidez del acto, ordenará la reposición del procedimiento a partir de la etapa en que se incurrió en el vicio correspondiente.

A. *Revocación*

La revocación de un acto administrativo constituye en sí otro acto de la misma naturaleza; por ende, se trata de una declaración unilateral de voluntad de un órgano administrativo, cuya consecuencia consiste en extinguir los efectos jurídicos de un acto anterior, por motivos de legalidad, oportunidad o interés público.

En opinión de Serra Rojas:

Los elementos del acto de revocación son los siguientes: 1. Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente. 2. Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar para reparar errores o mantener el interés general; sin implicar discrecionalidad. 3. Extintiva de un acto administrativo anterior; válido y eficaz, “con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma”. Romanelli *ob. cit.* p. 98. Esto se denomina el retiro del acto jurídico; 4. Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervinientes de interés general; 5. O sustituyéndolo por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.¹⁵³

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 una gran confusión en la doctrina, en la ley y en la jurisprudencia, considerándose muchas veces equivalentes, y, en ocasiones, lo que para unos autores es revocación para otros es anulación, y viceversa. En algunas legisla-

¹⁵³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 373.

ciones, la revocación del acto es atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional, mientras que en otras la instancia administrativa puede tanto revocar como anular dichos actos.

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: inexistencia, nulidad y anulabilidad. Al efecto, el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁵⁴ señala con relación al recurso de revisión:

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá: [...] III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

A juicio de Gabino Fraga, es innecesario que la ley establezca expresamente la figura de la inexistencia de los actos administrativos, ya que ésta opera “como una necesidad lógica” cuando el acto carece de sus elementos esenciales. Según su criterio, la inexistencia del acto administrativo se origina por falta de voluntad, de objeto, de competencia para la realización del acto y por omisión de sus formas constitutivas.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

¹⁵⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., pp. 292 y 293.

¹⁵⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., pp. 766-773.

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, una vez concluida la construcción de un edificio y dado el aviso de terminación de obra, la licencia de construcción respectiva ha cumplido, con su cometido y por tanto se extingue.

E. *Por expiración del plazo*

El acto administrativo también se extingue por expiración del plazo establecido para su vigencia; ejemplo de ello serían los permisos 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 8, de suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a 8 se cancelaría automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como bien observa Jesús González Pérez, “El procedimiento es a la función administrativa lo que el acueducto al agua que corre por el mismo”.¹⁵⁷ Los órganos del poder público a quienes se encomienda el ejercicio de función administrativa deben desplegar ésta, de manera ordenada, por medio del procedimiento administrativo, por ser éste el sendero por el que circula aquélla.

1. *Concepto*

Hablar de procedimiento administrativo es referirse a una serie concatenada de pasos y medidas tendientes a producir o ejecutar un acto administrativo. Lo anterior implica que la administración pública en general y los órganos que la integran en particular, necesitan conducir su actuación y manifestar su voluntad con base en disposiciones legales preestablecidas, que le otorgan competencia y definen los alcances de sus funciones para que sus actos puedan considerarse jurídicamente válidos.

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”.¹⁵⁸

2. *El procedimiento administrativo en el estado de México*

En el estado mexiquense, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México 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 3, dispone que el procedimiento administrativo se rijan por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, transparencia, gratuidad y buena fe. Al respecto, previene:

Artículo 3. El procedimiento y proceso administrativo que regula este Código, se regirán por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficio-

¹⁵⁷ González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

¹⁵⁸ Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

sidad, eficacia, publicidad, transparencia, gratuidad y buena fe; en consecuencia:

I. Se ajustarán estrictamente a las disposiciones de este Código y, en lo conducente, a las previsiones que establece la Ley para el Uso de Medios Electrónicos del Estado de México;

II. Sus trámites serán sencillos, evitando formulismos innecesarios;

III. Deberán tramitarse y decidirse de manera pronta y expedita;

IV. Se impulsarán de oficio, sin perjuicio de la intervención de las partes interesadas;

V. Se cuidará que alcancen sus finalidades y efectos legales;

VI. Las actuaciones serán públicas, salvo que la moral o el interés general exija que sean secretas;

VII. Que la intervención del particular, de la autoridad y del personal del Tribunal, se realicen con rectitud y honradez;

VIII. Serán gratuitos, sin que pueda condenarse al pago de gastos y costas;

IX. Las autoridades administrativas, el Tribunal y las partes interesadas se conducirán, en las promociones y actuaciones, con honradez, transparencia y respeto.

Además, el referido Código establece, entre otras, las formalidades procedimentales y procesales siguientes:

Artículo 6. Las promociones y actuaciones deben escribirse en lengua española. Cuando las promociones no se presenten escritas en español, se acompañarán de su correspondiente traducción; en caso de que no se exhiba ésta, la autoridad administrativa o el Tribunal la obtendrán, de manera oficiosa, de traductor adscrito preferentemente a las dependencias públicas. Cuando intervengan en las actuaciones personas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas deberán ser asistidos por intérprete y defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura, debiendo asentarse tal circunstancia en el acta respectiva; dicho intérprete deberá ser preferentemente de instituciones públicas.

Artículo 7. Las promociones y actuaciones del procedimiento y proceso administrativo se presentarán o realizarán en forma escrita. Cuando una diligencia se practique de manera oral, deberá documentarse inmediatamente su desarrollo. Para documentar el procedimiento y proceso administrativo podrán utilizarse impresos que estén legalmente autorizados, así como los elementos incorporables a un sistema de compilación y reproducción mecánico o electrónico, que garantice su conservación y recuperación completa y fidedigna.

Artículo 8. En las actuaciones se escribirán con letra las fechas y cantidades. No se emplearán abreviaturas ni se enmendarán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada que permita la lectura, salvándose con toda precisión el error cometido antes de cerrar las actuaciones.

Artículo 9. Toda promoción que sea presentada por escrito deberá contener la firma autógrafa de quien la formule, requisito sin el cual no se le dará curso. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, estampará su huella digital. En materia de transparencia también podrán presentarse promociones por medios electrónicos.

Artículo 10. Los menores de edad, los sujetos a interdicción, las sucesiones, las quiebras y las personas jurídicas colectivas, actuarán por conducto de sus representantes, en términos de la legislación aplicable.

Artículo 11. Cuando una solicitud o promoción se formule por dos o más personas, deberán designar un representante común de entre ellas. Si no se hace el nombramiento, la autoridad administrativa o el Tribunal considerarán como representante común a la persona mencionada en primer término. Los interesados podrán revocar, en cualquier momento, la designación del representante común, nombrando a otro, lo que se hará saber a la propia autoridad o al Tribunal.

Artículo 12. Las promociones y actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, con exclusión de los sábados, domingos y aquéllos que se señalen en el calendario oficial correspondiente, que deberá publicarse, en el mes de diciembre del ejercicio anterior, en la «Gaceta del Gobierno» o en la del municipio cuando se trate del calendario municipal. La existencia de personal de guardia no habilita los días.

En el estado de México, el procedimiento administrativo, según reza el artículo 113 del Código de la materia, puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada.

Las formas previstas para terminar el procedimiento administrativo se encuentran establecidas en el artículo 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.

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”.¹⁵⁹

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.

Como ejemplo de lo anterior, el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios establece:

Artículo 54. Las autoridades fiscales están obligadas a contestar las consultas sobre situaciones reales y concretas que les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, cuando la resolución se haya emitido por escrito...

Las peticiones, solicitudes o consultas que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo no mayor a treinta días. Una vez transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los me-

¹⁵⁹ Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

dios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que esta se dicte.

b. La afirmativa ficta

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración consiste en suponer que la petición presentada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta favorablemente, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado.

c. La indefinida

Una tercera consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la petición del particular, habida cuenta que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege en su artículo 8o., que se refiere al derecho de petición.

C. El derecho de petición

La obligación de los titulares de los órganos administrativos a dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. constitucional, al disponer que

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Como se infiere del precepto constitucional antes transcrito, toda persona puede ejercer el derecho de petición; empero, en materia política el uso de ese 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, y la autoridad queda obligada a dictar un acuerdo escrito por cada

promoción que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

El ejercicio de este derecho tiene como requisitos que se formule por escrito y que se haga de manera pacífica y respetuosa, por lo que no será válido para su formulación utilizar violencia, amenazas, o hacerlo de manera insultante e irrespetuosa. Debemos destacar que la petición formulada mediante un mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso al planteamiento oral expuesto en dicha reunión deberá dirigirse la petición escrita ante la autoridad competente.

Asimismo, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y hacerse del conocimiento al peticionario dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse. Complementariamente, nuestro máximo tribunal ha determinado en sus criterios jurisprudenciales que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

Para concluir el presente apartado, diremos que en lo relativo a los medios de impugnación con que cuenta el particular, tratándose de la negativa ficta procederá el recurso administrativo, y en algunos casos el juicio de nulidad ante los tribunales de lo contencioso administrativo; por el contrario, la violación al derecho de petición dará lugar al juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

III. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Muchos autores, como Giuseppe Chiovenda, distinguen entre procedimiento y proceso administrativo; el primero —como acabamos de ver—, se desarrolla en sede administrativa, y, en ocasiones incurre en errores o defectos, involuntarios o deliberados, que vulneran o lesionan los derechos o intereses de los particulares, quienes los pueden combatir generalmente mediante el recurso administrativo, cuyo trámite representa una etapa adicional del procedimiento administrativo, en el mismo ámbito de actuación de la autoridad administrativa cuyo acto se reclama.

En tanto que el proceso administrativo tiene una connotación jurisdiccional, pues se entiende como toda relación jurídica de derecho público establecida entre el juzgador y las partes, cuyas características resume de la siguiente manera Ramón Martínez Lara:

I. Es de tracto sucesivo porque se desarrolla a través del tiempo.

II. Autónoma, tanto porque está regida por su propia ley, como porque existe independientemente de la relación sustantiva materia del proceso.

III. Es tridimensional, en el sentido ya indicado de que figura en ella el órgano jurisdiccional y las dos partes, actor y demandado.

IV. Su contenido consiste en los derechos, obligaciones, cargos y facultades que nacen durante el proceso.

V. Es heterogéneo, en el sentido de que los derechos y obligaciones susodichos no son de la misma naturaleza.

VI. Es colaborante, porque a pesar de que las partes, por decirlo así, luchan una contra la otra, sus actividades junto con la del juez deben incidir en el desarrollo normal del proceso (este punto de vista es de Calamandrei).

VII. Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.¹⁶⁰

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que puede ser de simple anulación o de plena jurisdicción, cuyas partes son el particular y la administración pública, a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, de la competencia de tales tribunales cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa al tema de la presente obra.¹⁶¹

¹⁶⁰ Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

¹⁶¹ 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, dotado de plena jurisdicción.

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, y en la actualidad reviste 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 un 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.¹⁶²

En su artículo 7.30, el Código Civil del Estado de México define al convenio como “el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”; y en su artículo 7.31 precisa: “Los convenios que crean o transfieren obligaciones y derechos, reciben el nombre de contratos”. Sin embargo, como el artículo 1344 de dicho ordenamiento legal, al igual que el artículo 1859 del Código Civil del Distrito Federal, establecen

¹⁶² *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.

que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios, pierde relevancia la distinción entre unos y otros, “lo cual —según dice Ramón Sánchez Medal— hace que en realidad resulte ya bizantina la diferencia entre convenio y contrato”.¹⁶³

No existe consenso en la doctrina respecto de la elaboración del concepto de contrato; el renombrado profesor español José Castán Tobeñas distingue tres interpretaciones del negocio contractual: el concepto amplio identifica la noción de contrato con la de convención o acto jurídico bilateral; el concepto estricto distingue la convención del contrato al considerar aquella el género y éste la especie (convención es todo acuerdo sobre un objeto de interés jurídico, y contrato es exclusivamente el acuerdo dirigido a constituir una obligación patrimonial). El concepto intermedio del contrato admite el invariable contenido patrimonial, e incluye “no sólo los acuerdos dirigidos a constituir una relación obligatoria, sino también los encaminados a extinguirla o modificarla”.¹⁶⁴

Con anterioridad a Gayo, el derecho romano atribuyó el nacimiento de las obligaciones a un contrato o a un delito, siendo el autor de las Instituciones quien reconoció otras fuentes adicionales de las obligaciones, que posteriormente —como hace notar Fernando J. López de Zavalía— una corriente de glosadores clasificó como cuasi-contratos y cuasi-delitos.¹⁶⁵

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

¹⁶³ Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 4.

¹⁶⁴ Castán Tobeñas, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II, p. 576.

¹⁶⁵ López de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, 3a. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984, p. 321.

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 inquietud se discutió la naturaleza y el 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”.¹⁶⁶

1. *Debate sobre la existencia del contrato administrativo*

Con relación a la existencia del contrato administrativo, se advierten dos corrientes doctrinarias: una negativa, que rechaza los contratos administrativos como categoría diferente de los del derecho privado; y otra positiva, que sostiene su existencia diferenciándolos de aquellos celebrados entre particulares, en virtud de que se encuentran sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a causa de un interés público implícito en el objeto del contrato.

La corriente negativa —prácticamente desaparecida en la actualidad— fue sostenida por juristas tan destacados como Otto Mayer, Fritz Fleiner y León Duguit, cuyos argumentos en contra los resume Fernando Garrido Falla diciendo:

la negación del contrato administrativo supone que los ejemplos que normalmente se manejan bajo tal denominación habrían de ser clasificados, bien como contratos civiles de la administración, bien como actos administrati-

¹⁶⁶ Fiorini, Bartolomé A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. I, p. 409. Según Héctor Jorge Escola (*El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 158) “La discusión que antaño se había suscitado respecto de si existían o no los contratos administrativos, de si era posible la aparición de un tipo de contrato diferente del que era conocido en el derecho privado, y de la capacidad de la administración pública para celebrarlos, está ya definitivamente superada, y actualmente la legislación, la doctrina y la jurisprudencia reconocen esa existencia y esta posibilidad, como algo indubitable”.

vos necesitados del consentimiento de los particulares destinatarios y con frecuentes efectos jurídicos de actos condición.¹⁶⁷

Entre otros renombrados autores figuran en la corriente positiva: Gastón Jèze, Marcel Waline, Rafael Bielsa, Gabino Fraga y Fernando J. López de Zavalía; para este último, los contratos administrativos son celebrados por la administración pública, generalmente con un particular, con un fin público o relativo a la satisfacción de una necesidad pública, sometidos al derecho público, con cláusulas exorbitantes del derecho privado, en los que el particular queda en una situación de subordinación jurídica respecto de la administración.

Compartimos la tesis de esta corriente positiva que sostiene la existencia del contrato administrativo como categoría diferente al contrato de derecho privado; sin embargo, considero que sólo una parte de los contratos celebrados por la administración pública son administrativos, habida cuenta que también celebra otros contratos 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.¹⁶⁸

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,

¹⁶⁷ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1963, vol. III, p. 35.

¹⁶⁸ Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 626.

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”.¹⁶⁹

Obviamente, los contratos celebrados exclusivamente entre particulares no pueden ser de naturaleza administrativa; pero ello no implica que todo contrato celebrado por la administración pública sea administrativo, en virtud de que muchos de ellos son de derecho privado, como lo demuestran, entre otros, los contratos de compraventa que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado celebra con los clientes de sus tiendas.

En mi opinión, debe rechazarse la tesis de que sea administrativo todo contrato que celebre la administración pública obrando como tal y relacionándose por ese medio con los particulares, porque está basada en la obsoleta teoría de la doble personalidad del Estado, la cual —como vimos en el capítulo primero de esta obra— distingue de los actos de la administración aquellos en los que actúa como autoridad en su carácter de persona de derecho público, de los actos de gestión en los que —según esta teoría— obra como particular.

B. *El criterio de la jurisdicción*

Diversos autores, como Alejandro Oliván y Borrue!,¹⁷⁰ 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

¹⁶⁹ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I, p. 100.

¹⁷⁰ Oliván y Borrue!, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954, pp. 221-223.

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 la naturaleza de un contrato, por supeditarlo a su competencia jurisdiccional.¹⁷¹

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 la observancia de bases o condiciones, entre otras. Este criterio es objetado porque las formalidades no son exclusivas de los contratos administrativos, las cuales, por cierto, en ocasiones quedan exentas de su cumplimiento.

D. *El criterio de la cláusula exorbitante*

Según el criterio de la cláusula exorbitante, todo contrato será administrativo a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho privado; por ejemplo, atribuirse a la administración pública contratante prerrogativas —respecto del particular con el que contrata— no conferibles a ninguna de las partes en contrato alguno; o bien por otorgar al particular con quien contrata poderes o facultades específicos 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”.¹⁷²

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 reglamentos.

¹⁷¹ Fernández de Velazco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 15.

¹⁷² Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, *cit.*, p. 103.

E. *El criterio teleológico*

A la luz del criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su *telos*, es decir, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiera ser la satisfacción de necesidades de carácter general o de interés público, o el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes, destacando entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.

De acuerdo 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 suministro.¹⁷³

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.¹⁷⁴

Independientemente de la imprecisión del concepto “interés público”, estimo que este 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”.¹⁷⁵

¹⁷³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo, Primer curso*, México, Porrúa, 1994, p. 273.

¹⁷⁴ Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, cit., supra nota 196, pp. 160 y 161.

¹⁷⁵ *Idem*.

Por último, la versión del criterio teleológico de la utilidad pública establece que los contratos administrativos son los que celebra la administración pública con esos fines. Al igual que la modalidad del servicio público, se le cuestiona la imprecisión del concepto mismo de utilidad pública, ya que los particulares también pueden contratar entre ellos con ese fin, además de existir otros contratos típicamente administrativos que no necesariamente tienden a satisfacer en sentido estricto esta causa.

F. *El criterio legal*

De todos los criterios empleados para establecer el carácter administrativo de un contrato, el más pragmático es el criterio legal, conforme al cual sólo serán administrativos los contratos que la ley determine como tales; por ejemplo, el artículo 50 de la derogada Ley de Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1980, disponía: “Los contratos que con base en la presente ley, celebren las dependencias y entidades, se considerarán de derecho público. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, serán resueltas por los tribunales federales”.

Pese a su pragmatismo, el criterio legal es objetable, porque podría el legislador considerar como administrativos contratos estrictamente de derecho privado celebrados por la administración pública.

G. *El criterio mixto*

Toda vez que ninguno de los criterios propuestos determinan por sí mismos el carácter administrativo de un contrato, en mi opinión debe prevalecer el criterio mixto, conforme al cual se pueden considerar contratos administrativos aquellos en los que cuando menos una de las partes es una 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 sometimiento a ciertas normas jurídicas distintas de las del derecho privado. “Estos contratos forman, dentro de los contratos de la administración, la categoría particular de los contratos administrativos”.¹⁷⁶

Así pues, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, como resultado de una relación bi o plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes —la administración pública— guarda respecto de la otra —un particular— en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte.

En este orden de ideas, se puede definir el contrato administrativo como *el acuerdo de dos o más personas, de las cuales una es órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.*

Miguel Ángel Berçaitz 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.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Brewer Carías, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964, p. 182.

¹⁷⁷ Berçaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 246 y 247.

V. PRINCIPIOS RECTORES DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

Tanto la teoría del contrato administrativo como su regulación jurídica descansan en diversos principios cuya sistematización está pendiente de realizar; entre ellos destacan los siguientes:

1. *Principio de legalidad*

De conformidad con el principio de legalidad, el contrato administrativo debe sujetarse a un régimen jurídico determinado con precisión, porque como dice Jean Rivero “La administración es una función esencialmente ejecutiva; ella tiene en la ley el fundamento y el límite de su acción”.¹⁷⁸

En la entidad mexicana, el artículo 1 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y sus Municipios dispone que ésta se encargue de regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, así como la contratación de servicios de cualquier naturaleza, que lleven a cabo las secretarías y las unidades administrativas del Poder Ejecutivo del estado, la Procuraduría General de Justicia, los ayuntamientos de los municipios del estado, los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, de carácter estatal o municipal, y los tribunales administrativos.

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 de citar ejemplos de concesión de servicios públicos y de contratos de obra pública, afirma:

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero los datos son suficientes como para demostrar que en el contrato administrativo la administración pública necesita contar imprescindiblemente con el derecho de exigir, en todo momento, la continuidad de su ejecución, y que el interés público impone que el contratante particular esté obligado a esa continuada prestación.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Rivero, Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1970, p. 15.

¹⁷⁹ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 384.

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:

... 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.¹⁸⁰

4. *Principio del equilibrio financiero*

Conocido también como principio de la ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas —o que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión— por una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o a la administración pública, bien por causas no imputables a éstos, para lo cual se emplean mecanismos diversos, como aquellos referidos al llamado “hecho del príncipe” y a la teoría de la imprevisión de los contratos.

A. *El “hecho del príncipe”*

Se entiende por “hecho del príncipe” la alteración provocada en las condiciones de un contrato administrativo, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, por decisiones adoptadas o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejerci-

¹⁸⁰ Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968, p. 225.

cio 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.¹⁸¹

B. *Teoría de la imprevisión*

La moderna teoría de la imprevisión o de la lesión sobreviniente toma como punto de partida para su desarrollo la llamada cláusula *rebus sic stantibus*, epítome o resumen de “contractus qui habent tractum 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”.¹⁸²

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)”.¹⁸³

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 Confe-

¹⁸¹ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 458.

¹⁸² “El contrato de tracto sucesivo y la cláusula *rebus sic stantibus* (teoría de la imprevisión)”, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio 1962, p. 28.

¹⁸³ Fernández de Velasco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, cit., p. 242.

rencia 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 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.¹⁸⁴

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.¹⁸⁵

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.

¹⁸⁴ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, p. 572.

¹⁸⁵ Dromi, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 132.

VI. ELEMENTOS DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

En materia contractual, conviene tener presente la diferencia existente entre requisito y elemento; el primero viene a ser toda condición indispensable para la validez del contrato; en cambio, por elemento entendemos cada una de las partes integrantes del mismo, algunas de las cuales —por ser indispensables para su existencia— reciben la denominación de esenciales, a diferencia de las no esenciales, en donde el contrato puede existir careciendo de ellas.

Robert Joseph Pothier propuso con éxito una clasificación tripartita de los elementos del contrato de derecho privado, al agruparlos en esenciales, naturales y accidentales. Se entienden como esenciales los elementos indispensables para que exista el contrato, por cuya razón la voluntad de las partes no puede subsanar sus carencias; se consideran como naturales aquellos elementos que de ordinario figuran en todo contrato o derivan de su concepción particular, y los elementos accidentales vienen a ser los que no aparecen en el contrato a menos que las partes convengan incorporarlos.

Por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal únicamente exige dos elementos: I. Consentimiento, y II. Objeto, que pueda ser materia de éste. Así, se reconoce implícitamente la existencia por lo menos de los sujetos y de la causa, porque no puede haber consentimiento sin los sujetos que lo otorgan ni puede existir el objeto sin una causa que lo genere.

Respecto del contrato administrativo, la doctrina no objeta los elementos esenciales, pero se muestra reticente en relación con los elementos naturales y los elementos 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.¹⁸⁶

Un sector importante de la doctrina propone una clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales. Sin cualquiera de los primeros, el contrato no puede existir; en cambio, la ausencia de los elementos 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

¹⁸⁶ García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, EISA, 1959, t. I, p. 260.

del contrato la forma, la competencia y capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial, y la licitación.¹⁸⁷ Como elementos no esenciales se señalan el plazo de duración, las garantías y las sanciones.¹⁸⁸

Se pueden distinguir entre los elementos esenciales del contrato, los básicos y los presupuestos; los primeros se consideran en sentido estricto el consentimiento y el objeto, en tanto que los presupuestos son aquellos que están 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, aquéllas 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.¹⁸⁹

Por su parte, el otro sujeto del contrato administrativo —salvo que sea de naturaleza interadministrativa— será un particular; éste deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar, y lo mismo podrá ser una persona física o una persona jurídica. Además, puede quedar obligado a satisfacer requisitos especiales, como sería el caso de su inscripción en un padrón de proveedores.

¹⁸⁷ 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 a 278; Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., pp. 183 a 208 y Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 3er. y 4o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 2000, pp. 108-110.

¹⁸⁸ Berçaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., p. 303.

¹⁸⁹ Serra Rojas considera elementos del contrato administrativo a la competencia del órgano y a la capacidad del particular. *Derecho administrativo. Segundo curso*, 17a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 645.

2. *El consentimiento*

Se unifican la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, para considerar al consentimiento —acuerdo de voluntades en torno a un fin común— como causa esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere la voluntad de los sujetos o partes y su coincidencia para generarlo.

La voluntad del órgano del poder público, en cumplimiento de una función administrativa, representa su determinación deliberada de producir un acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en concurrencia con su cocontratante, voluntad que se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada por la norma jurídica aplicable.

3. *La forma*

En opinión de quien esto escribe, la forma no es un elemento esencial del contrato, sino un requisito que habrá de satisfacerse con relación al consentimiento, y en particular a la manifestación de la voluntad, así como a la instrumentación del contrato, pues siendo éste por definición *el acuerdo de dos o más personas para crear obligaciones patrimoniales*, existirá desde el momento en que acuerdan crear, modificar o extinguir obligaciones de ese tipo, sin perjuicio de que para su validez se deban satisfacer los requisitos (por ejemplo, los de forma) que la norma jurídica señale respecto de la manifestación de la voluntad.¹⁹⁰

Acerca de esta última, recordemos también la necesidad de preservarla contra todo vicio que la violente o deforme; respecto de los contratos administrativos el error, el dolo y la violencia son los vicios más señalados en la doctrina que afectan al consentimiento.

4. *El objeto*

En todo contrato el objeto es elemento esencial y básico; debe ser cierto, posible, lícito y determinado o determinable en cuanto a su especie, con-

¹⁹⁰ Héctor Jorge Escola no considera a la forma como requisito, sino “Como elemento esencial complementario, concurrente a veces para la existencia y otras para la mejor eficacia del contrato administrativo, aparece la «forma» tan trascendente siempre en el campo del derecho administrativo”. *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 186.

sistente 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.¹⁹¹

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 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”.¹⁹²

6. *La finalidad*

Para otros autores, la finalidad o *telos* del contrato es uno de sus elementos esenciales, por cierto implícito o presupuesto en el objeto del mismo, habida cuenta que la finalidad explica el 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”.¹⁹³

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

¹⁹¹ Artículos 1757, 1758 y 1760 del Código Civil del Estado de Veracruz.

¹⁹² Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 186.

¹⁹³ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, p. 344.

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, deberán hacerse valer cuando sea necesario, destacando entre ellos su posible modificación, rescisión unilateral o su ejecución directa. En esta tesitura, el profesor Pedro Guillermo Altamira estima que un contrato celebrado por la administración pública será administrativo si establece tres posibilidades; de lo contrario, será un contrato común. “Ellas tienen a su vez como presupuesto ineludible: a) un régimen de interpretación especial, b) el privilegio de la decisión unilateral, c) el privilegio de la ejecución directa”.¹⁹⁴

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, bajo la 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, como lo consideran algunos autores— del contrato administrativo.¹⁹⁵ Se trata, a mi juicio, de un requi-

¹⁹⁴ Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, cit., p. 516.

¹⁹⁵ Entre otros, Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 3er. y 4o. cursos*, cit., p. 110. “*Licitación*. Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanis-

sito 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 existen casos de excepción —como 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, 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 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).¹⁹⁶

De las anteriores clasificaciones, generalmente utilizadas por la doctrina civilista del contrato, destaca aquella que los distingue en nominados e innominados. Los primeros —también llamados típicos— son aquellos que reciben denominación y tienen regulación especial en la ley. Algunos autores distinguen entre contrato típico y contrato innominado; en este sentido, el profesor Miguel Montoro Puerto deslinda uno de otro al definir:

mo 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”.

¹⁹⁶ Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, cit., p. 239.

Contrato típico es aquel que tiene una disciplina concreta y detallada en la ley, disciplina que no es óbice para que las partes contratantes introduzcan cláusulas, siempre y cuando tales cláusulas no modifiquen sustancialmente aquella disciplina legal... Contrato nominado, por su parte, será aquel que tenga un nombre, un *nomen juris*, pudiendo tener además de tal nombre una disciplina legal o carecer de ella.¹⁹⁷

En el esquema de Montoro Puerto, el contrato innominado es el que carece de nombre en la ley, y aun cuando un sector de la doctrina lo identifica con el contrato atípico, dicho profesor español distingue entre uno y otro, al señalar que “contrato atípico es aquel que carece de regulación legal o, también, aquel que carece de regulación específica en el ordenamiento jurídico... En suma, el contrato atípico será un contrato *ex novo*, contrato fundado en una realidad social que se anticipa a la realidad legal”.¹⁹⁸

VIII. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios regula los contratos administrativos en dicha entidad federativa y sus municipios, relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, y la contratación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las secretarías y las unidades administrativas del Poder Ejecutivo del estado, la Procuraduría General de Justicia, los ayuntamientos de los municipios del estado, los organismos auxiliares y fideicomisos públicos, de carácter estatal o municipal, y los tribunales administrativos, para lo cual establece 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, presentación y apertura de proposiciones, declaración del fallo y excepciones a la licitación.

Por otra parte, el Código Administrativo del Estado de México se encarga de regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución y control de la obra pública, así como los servicios relacionados con la misma que, por sí o por conducto de terceros, efectúen las secretarías y unidades administrativas del Poder

¹⁹⁷ Montoro Puerto, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, p. 27.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

Ejecutivo del estado, la Fiscalía General de Justicia, los ayuntamientos de los municipios del estado, los organismos auxiliares y fideicomisos públicos del estado y municipios, y los tribunales administrativos.

Empero, los poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos, aplicarán los procedimientos previstos en dicho Código en todo lo que no se oponga a los ordenamientos legales que los regulan.

Es de hacer notar que la normativa del estado de México contempla los contratos administrativos con base en dos características esenciales: 1) que la administración pública o demás órganos estatales participan como una de las partes contratantes, y 2) que el acto contractual se encuentra sometido a un régimen jurídico de derecho público.

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 México.

1. Los contratos administrativos regulados por la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

La ley en cita, en sus disposiciones preliminares contiene normas relativas a la integración de comités, de las formas de adjudicar los contratos administrativos; de las garantías, y de las inconformidades

A. Los comités

En los términos del artículo 22 de la ley en cita, los comités son órganos colegiados cuyo objeto consiste en auxiliar 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 y de servicios

De esta suerte, la Secretaría, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos son auxiliadas por su respectivo comité de adquisiciones y de servicios, cuyas facultades consisten, según el artículo 23, en dictaminar sobre la procedencia de los casos de excepción al procedimiento de licitación pública; intervenir en los procedimientos de licitación, invitación restringida y adjudicación directa, hasta dejarlos en estado de dictar el fallo correspondiente, incluidos los que tengan que desahogarse bajo la modalidad de subasta inversa, y en expedir los dictámenes de adjudicación.

b. El comité de arrendamientos, adquisiciones de inmuebles y enajenaciones

Según el artículo 24 de la ley de referencia, en cada una de las instituciones públicas mencionadas en el párrafo anterior debe establecerse un comité de arrendamientos, adquisiciones de inmuebles y enajenaciones, cuyas atribuciones lo facultan para resolver sobre la procedencia de los casos de excepción al procedimiento de licitación pública, tratándose de adquisición de inmuebles y arrendamientos; intervenir en los procedimientos de licitación, invitación restringida y adjudicación directa, hasta dejarlos en estado de dictar el fallo correspondiente, tratándose de adquisición de inmuebles y arrendamientos; expedir los dictámenes de adjudicación, tratándose de adquisiciones de inmuebles y arrendamientos; intervenir en los procedimientos de subasta pública, hasta dejarlos en estado de dictar el fallo de adjudicación.

B. Las formas de adjudicar los contratos administrativos

Dispone el artículo 26 de la ley referida, que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudiquen mediante licitaciones públicas a las que se convoque públicamente, y en su siguiente artículo autoriza tanto a la Secretaría como a las entidades, a los tribunales administrativos y a los ayuntamientos para adjudicar los correspondientes contratos, mediante las excepciones de invitación restringida, y de adjudicación directa.

a. La licitación pública

Previene el artículo 29 de la ley invocada, que en toda licitación pública deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos

los licitantes, por lo que los interesados que satisfagan los requisitos de la convocatoria y de las bases de la licitación tendrán derecho a presentar su propuesta; en consecuencia, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos proporcionarán a los interesados igual acceso a la información relacionada con la licitación, con el propósito de evitar favorecer a algún licitante.

Si las propuestas de los licitantes están por encima del precio de mercado, la convocante, como previene el artículo 40 de la ley, lo hará de conocimiento de los participantes, a fin de que reduzcan los precios de sus propuestas hasta que se presente alguna que esté dentro del precio del estudio de mercado; en caso contrario, se declarará desierta la licitación, en cuyo caso la convocante adjudicará el contrato al licitante que presente la propuesta que, estando dentro del precio de mercado, sea la más baja o haya obtenido el mejor puntaje en la evaluación, atendiendo al criterio utilizado, debiendo dar preferencia, en igualdad de condiciones, a las presentadas por micro, pequeñas y medianas empresas.

Los convocantes, como señala el artículo 41, están facultados a declarar desierta la licitación en los procedimientos que tramiten cuando no reciban propuesta alguna o las presentadas no reúnan los requisitos exigidos en las bases de licitación; también puede declararse desierta una licitación cuando no se hubiera recibido propuesta alguna o las presentadas no reúnan los requisitos, respecto de una o varias partidas o conceptos.

El artículo 42 de la ley en comento autoriza a cancelar una licitación por caso fortuito o por causa de fuerza mayor, o cuando existan circunstancias debidamente justificadas que produzcan la extinción de la necesidad de adquirir los bienes y los servicios de que se trate, o que de continuarse con el procedimiento de licitación o contratación, en su caso, se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la administración pública estatal o municipal, supuesto en el que las convocantes deberán comunicar a los interesados la cancelación, mediante escrito en el que se justifique la causa o causas de la misma, sin que ello implique responsabilidad de carácter económico para las convocantes.

b. La invitación restringida

Puede considerarse que la invitación restringida es la excepción de la obligación de adjudicar los contratos administrativos a que se refiere esta ley, cuyo artículo 43 establece que las posibles convocantes pueden efectuar procedimientos de adquisición de bienes o servicios a través de las modali-

dades de invitación restringida y adjudicación directa, para lo cual se invitará, o adjudicará de manera directa, a personas que cuenten con capacidad de respuesta inmediata, cuando se hubiera declarado desierto un procedimiento de licitación, o en el caso de que el importe de la operación no exceda de los montos establecidos por el presupuesto de egresos del gobierno del estado de México del ejercicio correspondiente, en el entendido de que se abstendrán de fraccionar el importe de las operaciones, con el propósito de quedar comprendidos en este supuesto de excepción. La Secretaría de la Contraloría y los órganos de control interno, en el ámbito de su competencia, vigilarán el cumplimiento de esta disposición. En la invitación deberá especificarse si en el proceso de asignación aplicará la modalidad de subasta inversa.

c. La adjudicación directa

De conformidad con el artículo 44 de la ley en cita, la Secretaría de Finanzas, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos están facultados para comprar bienes, arrendar bienes muebles e inmuebles y contratar servicios, mediante adjudicación directa, en los casos en que la adquisición o el servicio sólo pueda efectuarse con una determinada persona, por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, registros, marcas específicas, derechos de autor u otros derechos exclusivos, o cuando la adquisición o el arrendamiento de algún inmueble sólo puedan realizarse con determinada persona, por ser el único bien disponible en el mercado inmobiliario que reúna las características de dimensión, ubicación, servicios y otras que requieran las dependencias, las entidades, los tribunales administrativos o los ayuntamientos para su buen funcionamiento o para la adecuada prestación de los servicios públicos a su cargo; o se trate de servicios que requieran de experiencia, técnicas o equipos especiales, o de la adquisición de bienes usados o de características especiales que solamente puedan ser prestados o suministrados por una sola persona; lo mismo que siempre que sea urgente la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios por estar en riesgo el orden social, la salubridad, la seguridad pública o el ambiente, de alguna zona o región del estado; se interrumpan los servicios públicos; se refiera a programas o acciones de apoyo a la población para atender necesidades apremiantes, o concurra alguna causa similar de interés público; también, cuando puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes al erario, o pueda comprometerse información de naturaleza confidencial para el estado o municipios, por razones de seguridad pública; igualmente,

en los casos en que haya circunstancias extraordinarias o imprevisibles derivadas de riesgo o desastre; de la misma forma, cuando se hubiera rescindido un contrato, por causas imputables al proveedor o que la persona que habiendo resultado ganadora en una licitación no concurra a la suscripción del contrato dentro del plazo establecido en la Ley; igualmente, si se hubiera declarado desierto un procedimiento de invitación restringida; cuando se aseguren condiciones financieras que permitan al estado o a los municipios cumplir con la obligación de pago de manera diferida, sin que ello implique un costo financiero adicional o que habiéndolo sea inferior al del mercado.

C. Las garantías

Previene el artículo 76 de la ley en comentario, que los particulares que celebren los contratos de adquisiciones y servicios a que se refiere dicha ley deben garantizar, a favor de la Secretaría de Finanzas, o de las entidades, de los tribunales administrativos y los ayuntamientos contratantes, el anticipo que reciban, los bienes o materiales que reciban, el cumplimiento de los contratos, así como los defectos o vicios ocultos de los bienes.

D. Los contratos administrativos de adquisición y de arrendamiento de bienes

En su artículo 120, el Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios requiere que los contratos administrativos de adquisición de bienes, los de servicios, así como los de arrendamiento de bienes que celebren la Secretaría de Finanzas, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos, contengan cuando menos los siguientes datos:

- I. Objeto;
- II. Fecha de suministro de los bienes o período de prestación del servicio;
- III. Datos del procedimiento que dio origen al contrato;
- IV. Importe total;
- V. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;
- VI. Formalidades para el otorgamiento y cobro de garantías;
- VII. Penas convencionales por causas imputables al proveedor o prestador del servicio, las que se determinarán en función del incumplimiento de las condiciones convenidas, y que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento. Las dependencias,

organismos auxiliares, tribunales administrativos y municipios deberán fijar los términos, forma y porcentajes para aplicar las penas convencionales;

VIII. Términos en que el proveedor o prestador del servicio, en su caso, reintegrará las cantidades que, en cualquier forma, hubiere recibido en exceso por la contratación;

IX. Causales por las que la Secretaría, organismos auxiliares, tribunales administrativos o municipios podrán dar por rescindido el contrato y sus efectos;

X. Las consecuencias de la cancelación o terminación anticipada por causas imputables al proveedor o prestador del servicio;

XI. Señalamiento del domicilio de las partes, ubicado en el territorio del Estado, o bien, domicilio para oír y recibir notificaciones; y

XII, Renuncia expresa al fuero que les pudiera corresponder en función de su domicilio o vecindad presente o futuro.

2. *Los contratos administrativos regulados por el Código Administrativo del Estado de México*

El Código Administrativo del Estado de México, en sus disposiciones preliminares, contiene normas relativas a la integración de comités, de las formas de adjudicar los contratos administrativos, de las garantías, y de las inconformidades.

En el artículo 12.4 de su libro décimo segundo, dicho código 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.

En tanto que el artículo 12.5 de ese libro considera servicios relacionados con la obra pública, 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 este libro; 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 Interno de Obra Pública*

En los términos del artículo 21 del Reglamento (publicado en la *Gaceta Periódico Oficial* del Estado de México del 15 de diciembre de 2003) del libro

décimo segundo del referido código, los comités internos de obra pública constituyen una instancia interna auxiliar de los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades en los procesos de contratación de obra pública y de servicios, así como de los ayuntamientos

El artículo 23 de dicho código faculta a los comités internos de obra pública para supervisar los proyectos de programas y presupuestos de obra pública o servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones que correspondan; emitir dictamen sobre la procedencia de iniciar procedimientos de invitación restringida o de adjudicación directa, y elaborar y aprobar su manual de integración y funcionamiento.

B. Las formas de adjudicar los contratos administrativos

Contempla el Código de referencia la adjudicación de los contratos administrativos de obra pública y de servicios relacionados con las mismas, la licitación pública, la invitación restringida y la adjudicación directa.

a. La licitación pública

Explica el artículo 26 del Reglamento del Libro Décimo segundo del Código Administrativo del Estado de México, que la licitación pública es el procedimiento de adjudicación de una obra pública o de un servicio por convocatoria pública, consistiendo su objeto en posibilitar que todos los interesados participen en igualdad de condiciones, y en asegurar una resolución fundamentada y transparente, a efecto de que se apruebe la propuesta más conveniente para las dependencias, entidades y ayuntamientos.

b. La invitación restringida

El procedimiento de invitación restringida, similar al de licitación pública, inicia con la publicación de la convocatoria y concluye con la adjudicación

Dispone el artículo 87 del reglamento del código en cita, que “En caso de no presentarse alguna propuesta que esté dentro del precio de mercado, el comité procederá a declarar desierto el procedimiento adquisitivo”.

Si se declara desierto un procedimiento de licitación, la dependencia, entidad o ayuntamiento que cuente con comité interno de obra pública solicitará el dictamen de procedencia del procedimiento de invitación restringida a ese órgano colegiado.

c. La adjudicación directa

Respecto a este tema, la sección tercera del capítulo segundo del título tercero del Reglamento del Libro Décimo segundo del Código Administrativo del Estado de México ordena:

Artículo 88. Si la dependencia, entidad o ayuntamiento necesita llevar a cabo un procedimiento de adjudicación directa, salvo que las obras o servicios a contratar no rebasen los montos establecidos por el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México del ejercicio correspondiente y cuenta con Comité Interno de Obra Pública, se solicitará a ese órgano colegiado el dictamen de procedencia del procedimiento de adjudicación directa; para ello, la unidad ejecutora de obra pública o servicio integrará y presentará el caso conforme se señaló en el procedimiento de invitación restringida.

C. *El contrato de obra pública*

Los requisitos acerca del contenido de los contratos de obra pública están precisados en el reglamento de referencia de la siguiente manera:

Artículo 104. Los contratos de obra pública y servicios contendrán, como mínimo:

I. La autorización presupuestal para cubrir el compromiso derivado del contrato y sus anexos;

II. La indicación del procedimiento conforme al cual se adjudicó el contrato;

III. La descripción pormenorizada de los trabajos que se deban ejecutar, debiendo acompañar los proyectos, planos, especificaciones, programas y presupuestos como parte integrante del contrato en el caso de las obras; tratándose de servicios, los términos de referencia;

IV. El precio a pagar por los trabajos objeto del contrato. En el caso de contratos mixtos, la parte y el monto que se cubrirá sobre la base de precios unitarios y la correspondiente a precio alzado;

V. El plazo de ejecución de los trabajos determinado en días naturales, indicando la fecha de inicio y término de los mismos, así como el plazo para la recepción física de los trabajos y la elaboración del finiquito, los cuales deben ser establecidos de acuerdo con las características, complejidad y magnitud de los trabajos;

VI. Porcentajes, número y fechas de las exhibiciones y amortización de los anticipos que se otorguen;

VII. Forma y términos de garantizar la correcta inversión de los anticipos y el cumplimiento del contrato;

VIII. Plazos, forma y lugar de pago de las estimaciones de trabajos ejecutados y, cuando corresponda, de los ajustes de costos;

IX. Penas convencionales por atraso en la ejecución de los trabajos por causas imputables a los contratistas, determinadas únicamente en función del incumplimiento al programa convenido, las que en ningún caso podrán ser superiores, en su conjunto, al monto de la garantía de cumplimiento. El contratante deberá establecer los términos, forma y porcentajes para aplicar las penas convencionales;

X. Términos en que el contratista, en su caso, reintegrará las cantidades que hubiere recibido en exceso por la contratación o durante la ejecución de los trabajos, para lo cual se utilizará el procedimiento que se establezca;

XI. Procedimiento de ajuste de costos que deberá ser el determinado desde las bases de la licitación por el convocante, el cual deberá regir durante la vigencia del contrato;

XII. Causales y procedimiento mediante los cuales el contratante podrá dar por rescindido el contrato en los términos de este Reglamento;

XIII. Los procedimientos mediante los cuales las partes resolverán, entre sí, las discrepancias futuras y previsibles sobre problemas específicos de carácter técnico y administrativo;

XIV. Señalamiento del domicilio en el Estado para oír y recibir notificaciones; y

XV. Manifestación de renuncia expresa al fuero que les pudiera corresponder en función de su domicilio presente o futuro en el caso de que no se encuentre en el Estado de México.

El contrato deberá firmarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del fallo. Se deberá entregar al contratista una copia del contrato firmado.

Para los efectos del Libro y este Reglamento, el contrato, sus anexos y la bitácora son los instrumentos que establecen los derechos y obligaciones de las partes. El contratante enviará a la Secretaría del Ramo y a la Contraloría un informe de los contratos formalizados por excepción a la licitación pública durante el mes inmediato anterior, dentro de los cinco primeros días hábiles de cada mes. De la misma manera, lo harán los ayuntamientos que en esas modalidades contraten obra pública o servicios con cargo total o parcial a los recursos estatales.

a. Contrato sobre la base de precios unitarios

En los términos del título quinto, capítulo primero, sección segunda, del reglamento en cita, en la contratación sobre la base de precios unitarios se

considerará precio unitario al importe de la retribución que debe cubrirse al contratista por unidad de concepto de trabajo terminado, ejecutado de acuerdo con lo establecido en el proyecto, en las especificaciones de construcción y en las normas de calidad; se compone el precio unitario por los costos directos del concepto de trabajo, los costos indirectos, el costo por financiamiento, el cargo por la utilidad del contratista y los cargos adicionales.

Los precios unitarios deben analizarse, calcularse e integrarse de conformidad con los criterios establecidos en el propio reglamento, a efecto de satisfacer el total de los recursos requeridos para realizar cada concepto de trabajo en la forma más amplia posible.

El cálculo de los precios unitarios para definir el valor de un concepto de trabajo determinado debe ser congruente con los procedimientos constructivos, con los programas de trabajo, de suministro de materiales, de personal y utilización de maquinaria y equipo de construcción, tomando en cuenta las especificaciones generales y particulares de construcción y normas de calidad que determine el contratante, y considerando los costos de los materiales, recursos humanos y demás insumos necesarios en el momento y en el lugar donde se llevarán a cabo los trabajos.

b El contrato de obra pública a precio alzado

Tratándose del contrato de obra pública a precio alzado, la sección tercera del capítulo primero del título quinto del reglamento citado, el contratante podrá dividir los trabajos en actividades principales de obra para efecto de medición y de pago, en cuyo caso la responsabilidad del contratista subsistirá hasta la total terminación de los trabajos, entendiéndose por actividad principal de obra al conjunto de acciones que deben ser ejecutadas totalmente en un periodo y por un monto establecido por el licitante en su propuesta, en congruencia con las bases de licitación y determinadas por las unidades de medida definidas en las propias bases y en el contrato; en la medición y pago de los trabajos, se deberá emplear la red de actividades, cédulas de avances y de pagos programados y el programa de ejecución de los trabajos, los que deben ser congruentes y complementarios entre sí.

Consiste la red de actividades, en la representación gráfica del proceso constructivo que seguirá el contratista para realizar los trabajos, en la que se incluirán las actividades a realizar, y calcular las fechas de inicio y terminación; la cédula de avances y de pagos programados es una matriz en la que el contratista muestra todas las actividades que le representan un costo;

en la cédula, el contratista define las cantidades y el importe de trabajos a ejecutar mensualmente, a efecto de mostrar su avance físico y financiero; el programa de ejecución de los trabajos se emplea para que el contratista desglose las actividades principales de obra a realizar y represente en forma gráfica la fecha de inicio y terminación y duración de cada actividad en los que se realizará la obra o servicio de que se trate.

Finalmente, el desglose de las actividades deberá permitir la evaluación objetiva del avance físico y financiero de los trabajos, de acuerdo con los programas de ejecución, utilización y suministro, con el fin de detectar en su caso, desviaciones y analizar posibles alternativas de solución; en caso de que se detecten desviaciones que no afecten el costo o el plazo de los trabajos pactados en el contrato, se podrá realizar una revisión a la red de actividades para estructurar las medidas correctivas que permitan el cumplimiento del contrato.

D. El contrato de servicios relacionados con la obra pública

En su artículo 93, el multicitado reglamento entiende por servicios relacionados con la obra pública, los trabajos que tienen por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías; la dirección y supervisión de la ejecución de las obras, y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones.

Tales servicios incluyen la planeación, cuyo objeto consiste en concebir, diseñar, proyectar y calcular los elementos que integran un proyecto urbanístico, arquitectónico, de diseño gráfico o artístico y de cualquier otra especialidad del diseño; la arquitectura y el urbanismo que se requieran para integrar un proyecto ejecutivo de obra pública, así como los estudios inherentes al desarrollo urbano en el estado; los estudios técnicos de agrología y desarrollo pecuario, hidrología, mecánica de suelos, sismología, topografía, geología, geodesia, geofísica, geotermia, meteorología, aerofotogrametría, ambientales, ecológicos y de ingeniería de tránsito; los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico-económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones; los trabajos de coordinación, supervisión y control de obra; de laboratorio de análisis y control de calidad; de laboratorio de geotecnia, de resistencia de materiales y radiografías industriales; de preparación de especificaciones de construcción, presupuestación o la elaboración de cualquier otro docu-

mento o trabajo para la adjudicación del contrato de obra correspondiente; los trabajos de organización, informática, comunicaciones, cibernética y sistemas aplicados a las materias que regulan éste, los dictámenes, peritajes, avalúos y auditorías técnico-normativas y estudios aplicables a la obra pública; los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir, sustituir o incrementar la eficiencia de las instalaciones en un bien inmueble, y los estudios de apoyo tecnológico, incluyendo los de desarrollo y transferencia de tecnología, entre otros.

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”.¹⁹⁹

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

¹⁹⁹ Ariño Ortiz, Gaspar *et al.*, “Significado actual de la noción del servicio público”, *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 76.

personal obligatoria en beneficio del Estado, al afirmar: “Desde el instante en que el servicio público deja de ser el principal interés de los ciudadanos y que prefieren servir con su bolsa, antes que con su persona, el Estado se encuentra ya cerca de su ruina”.²⁰⁰

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 aun del derecho administrativo, expuesta en su tratado *La responsabilité de la puissance publique*²⁰¹ 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 tampoco se circunscribió a la jurisprudencia francesa, sino que incrementó su importancia e impactó fuertemente en la doctrina, al grado que el profesor León Duguit, fundador de la Escuela de Burdeos —llamada así por impartir clases en la Universidad del mismo nombre—, consideró que la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público, porque en su opinión “El Estado no es un poder que manda, es un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe emplear en crear y dirigir los servicios públicos.

²⁰⁰ 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 Ecurra, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 20.

²⁰¹ París, Paul Dupont Editeur, 1906.

La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno”.²⁰²

I. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CARÁCTER PÚBLICO DE UN SERVICIO

Existen en la doctrina una gran variedad de opiniones respecto del factor que otorga el carácter público a un servicio dado; lo anterior, en virtud de que mientras para algunos el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación —porque a su juicio sólo los órganos públicos pueden prestar tal servicio—, para otros el calificativo de “público” lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí la disconformidad doctrinaria, porque muchos rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, pues de acuerdo con 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”.²⁰³

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”.²⁰⁴

De esta suerte, en la interpretación de servicio público el criterio orgánico (también llamado formal) se basa en el carácter de la persona, de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el ór-

²⁰² Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.

²⁰³ Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, cit., p. 58.

²⁰⁴ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, p. 20.

gano es público, el servicio prestado por éste será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta es de carácter privado, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos. Como dice Marienhoff: “Cuando en esta materia se habla de criterio «orgánico» se entiende referir al que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por concesionarios”.²⁰⁵

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”.²⁰⁶

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”.²⁰⁷

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.²⁰⁸

²⁰⁵ *Idem.*

²⁰⁶ *Op. cit.*, Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, p. 135.

²⁰⁷ Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.

²⁰⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo penal directo, Blackaller Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, p. 1251.

Así pues, para caracterizar al servicio público conforme al criterio orgánico, subjetivo o formal, se atiende básicamente a la organización pública, o como dice Andrés Serra Rojas “al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos”.²⁰⁹

En México, la Constitución vigente utiliza el criterio orgánico, formal o subjetivo en algunos de sus artículos, como es el caso del numeral 132 cuando se refiere a la jurisdicción federal de los cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados al servicio público o al uso común.

2. *Criterio funcional*

De acuerdo con el criterio funcional —también llamado “material” o “teleológico”—, para poner el acento público en un servicio no importa conocer quién lo presta, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante el otorgamiento del mismo; así, en el esquema propuesto por el referido criterio será público el servicio si se trata de satisfacer una necesidad de carácter general o de naturaleza colectiva, también denominada de necesidad pública o social.

En consecuencia, de conformidad con el criterio funcional, un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. Acorde con el criterio funcional, Marienhoff afirma que

Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.²¹⁰

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

²⁰⁹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 111.

²¹⁰ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo, cit.*, t. II, p. 27.

cual la organización del servicio público es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.

El criterio jurídico reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativos al servicio público; gana adeptos porque garantiza la prestación regular y continua de éstos mediante normas de derecho público, conformadas por actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento. Las características de este régimen jurídico especial de derecho público evidencian la incapacidad del derecho privado para regular las actividades propias de un servicio que se considera público.

En opinión de Serra Rojas, el criterio jurídico afirma que hay servicio público cuando esta actividad se encuentra sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio.²¹¹

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.²¹²

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”,²¹³

Desde la perspectiva legal, 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”.²¹⁴

²¹¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 111.

²¹² Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Editorial Thémis, 1968, p. 79.

²¹³ *Ibidem*, p.53.

²¹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso, cit.*, p. 111.

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución federal —cuyo decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983—, el artículo 28 constitucional adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: “...La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley...”.

5. *Criterio mixto*

Son pocas las definiciones del servicio público que emplean un solo criterio, pues la mayoría utilizan dos o más de los aquí mencionados; por ejemplo, Villegas Basavilbaso utiliza el criterio orgánico, el funcional y el jurídico, cuando lo define como “toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público”.²¹⁵

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).²¹⁶

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”.²¹⁷

²¹⁵ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. III, p. 49.

²¹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, cit., p. 830.

²¹⁷ Quinta época: tomo CXXIX, p.479, 55756 Andrés Gutiérrez y otro; unanimidad de 17 votos. Sexta época: vol. I, p. 33, 132/56 Luis Hernández Plascencia y otro; unanimidad de 15 votos. t: XLIV, p. 45, 3/60 Arturo Davis Meza y otro; unanimidad de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 95762 Mario Medellín Pérez; Mayoría de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 5/62 Gilberto Galván González; unanimidad de 17 votos. Esta tesis apareció publicada con el número 52 en el *Apéndice 917-1985*, novena parte, p. 82.

II. CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa; ellos son los de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia. Los cuatro primeros han merecido el consenso general de la doctrina, en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado, y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia —postulado por diversos autores—, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

1. *Generalidad*

El carácter esencial de generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

2. *Igualdad*

Por su parte, la igualdad o uniformidad estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indistintamente a todos los usuarios del servicio público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando se les proporcione el mismo trato a quienes pertenecen a aquéllas.

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 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación.

3. *Regularidad*

Merced al carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula, la cual se caracteriza por ser exorbitante del derecho privado.

4. *Continuidad*

En razón del carácter esencial de la continuidad, el servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstos en su propia regulación.

III. ELEMENTOS INDISPENSABLES DEL SERVICIO PÚBLICO

Al margen de sus caracteres jurídicos esenciales, el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables sin los cuales no es posible su integración y prestación, como a continuación se resume.

1. *La necesidad*

Un servicio público sin una necesidad de carácter general que satisfacer es un absurdo, porque de ser erigido como tal por una ley será sólo la evidencia de un capricho o de un error del legislador, consistente en denominar con ese rótulo a algo totalmente distinto; por ello, la satisfacción de una necesidad de carácter general representa un elemento indispensable del servicio público.

2. *La actividad técnica*

La actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la que nace el servicio público debe ser técnica, pues debe planearse, programarse, presupuestarse, regularse, vigilarse y controlarse.

3. *El universo potencial de usuarios*

Sin un universo potencial de usuarios el servicio público no tiene razón de ser; entonces, se trata de otro de sus elementos indispensables, por ser las personas quienes tienen la necesidad cuya satisfacción constituye la finalidad del servicio; sin usuarios no puede haber necesidad que satisfacer, por consiguiente, la prestación del servicio sería estéril y, por tanto, injustificada.

4. *La intervención estatal*

Un elemento indispensable más del servicio público es la intervención estatal, porque sólo mediante ella el servicio se puede crear y someter al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad.

5. *El prestador del servicio*

Sin un sujeto encargado de prestarlo no puede haber servicio público, circunstancia que acredita a su operador o prestador, como otro de sus elementos indispensables; en otras palabras, no puede haber servicio público sin alguien que lo preste.

6. *Los recursos*

Constituyen otro elemento indispensable del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, los cuales identificamos como recursos humanos, materiales y financieros, cuya obiedad no requiere comentarios adicionales.

7. *El régimen jurídico especial*

Si las normas que regulan un servicio en particular se reconducen al derecho ordinario, no estaremos en presencia de un verdadero servicio público; este último requiere —por las razones apuntadas anteriormente— un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

IV. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Para definir al servicio público conviene aclarar previamente lo que entendemos por servicio, a efecto de establecer si se trata de una relación o de una sustancia, de un intangible o de un tangible. En respuesta a estas interrogantes, 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 distin-

tos grados de complejidad determinados por el contenido de conocimientos que implican o envuelven”.²¹⁸

Así pues, el servicio —considerado como actividad— se caracteriza por ser intangible, razón por la cual carece de materialidad, por lo que no se puede almacenar ni reunir en un depósito, lo que trae aparejado el consumo simultáneo a su producción; y, por último, no ser transportable, dada su inmaterialidad.

Al establecer el género próximo del servicio público, diremos, en consonancia con lo antes expresado, que se trata de una actividad, y no de una organización que la tiene a su cargo; tampoco se trata de una prestación, pues el servicio se presta mediante la realización de la actividad; mucho menos es un procedimiento, porque es una actividad que trae aparejados un conjunto de procesos y procedimientos relacionados con diversas ramas del saber científico, industrias u oficios específicos, así como del empleo de ciertos elementos, como personal especializado, equipos 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, dada la gran diversidad de actividades posibles, las cuales podemos clasificar en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general y las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

Decimos que la necesidad a satisfacer por el servicio público es de carácter general porque representa la suma de muchas necesidades individuales similares, en la cual cada usuario del servicio reconoce su propia necesidad; no se trata de una necesidad pública —como señalan algunos autores—, pues ésta es la que registran las personas de derecho público, a saber: el Estado, las entidades federativas, los municipios, los órganos constitucionales autónomos, los organismos descentralizados. Tampoco se trata de una necesidad colectiva, pues ésta se atribuye a diversos actores sociales, a saber: los sindicatos, las asociaciones, las sociedades civiles o mercantiles.

En opinión de quien esto escribe, *servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme una necesidad de carácter*

²¹⁸ Witker, Jorge, *Diplomado sobre estrategias jurídicas para el comercio exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-julio 1992. Citado por Hernández Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992.

general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio de toda persona.

V. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos se proporcionan a sus usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales determinadas, que constituyen sus formas o modos de gestión, denominadas por Villegas Basavilbaso “sistemas de prestación”:

Entiéndese por sistemas de prestación de los servicios públicos los modos según los cuales el Estado (*latu sensu*) satisface las necesidades colectivas por el procedimiento de derecho público (nosotros diríamos procedimiento exorbitante del derecho privado), esto es, el régimen de la organización para la efectiva prestación del servicio.²¹⁹

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”.²²⁰

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.

²¹⁹ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, cit., t. III, p. 91.

²²⁰ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, cit., p. 704.

A. *Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada*

Se da esta forma de gestión en *régie* simple cuando el servicio público lo maneja la administración centralizada por medio de una de sus dependencias, la cual simultáneamente atiende otras actividades. Acerca de este modo de gestión, atinadamente apunta Carlos García Oviedo: “La administración puede prestar por gestión directa centralizada toda clase de servicios, pero esta forma no suele ser empleada, generalmente, para servicios de carácter económico, porque la organización administrativa general no es adecuada para ello”.²²¹

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 previstos 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”.²²²

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 aquellos 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”.²²³

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

²²¹ García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, cit., t. II, p. 290.

²²² Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, 1982, p. 233.

²²³ Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 52.

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”.²²⁴

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.²²⁵

A juicio del profesor colombiano Eustorgio Sarría,²²⁶ 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

²²⁴ Buttgenbach, André, *Manuel de droit administratif*, cit., pp. 86 y 87.

²²⁵ *Derecho administrativo*, cit., t. I, p. 260.

²²⁶ *Ibidem*, p. 79.

diferentes, habida cuenta que la descentralizada también tiene —como la centralizada— personalidad jurídica propia. La relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración y de tutela en la descentralización.

D. *Gestión mediante fideicomiso público*

El fideicomiso público es otra forma de gestión del servicio público, el cual implicará la transferencia de bienes o fondos públicos por parte del fideicomitente —órganos de la administración pública facultados al efecto— a una institución fiduciaria, con el propósito de realizar un objeto lícito que satisfaga el interés general, requisito 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 que “...El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios público, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan...”.

En el caso del estado de México, el tercer párrafo del artículo 126 de su Constitución local dispone:

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, asimismo, podrán asociarse para concesionar los servicios públicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. Cuando trascienda el periodo constitucional del Ayuntamiento se requerirá autorización de la Legislatura del Estado.

Por su parte, la Ley de Movilidad del Estado de México contempla la posibilidad de otorgar concesiones en materia de movilidad, y al respecto previene:

Artículo 36. Disposiciones para el otorgamiento de concesiones y proyectos de asociación con particulares. Las autoridades en materia de movilidad, en el ámbito de su competencia, podrán otorgar concesiones e implementar proyectos de asociación con particulares constituidos en sociedades anónimas de

capital variable, para el cumplimiento de las atribuciones que les corresponden en materia de movilidad, de conformidad con lo siguiente: I. Las autoridades en materia de movilidad, únicamente podrán otorgar concesiones o implementar proyectos de asociación con particulares para el cumplimiento de las atribuciones previstas en esta Ley. II. Los instrumentos mediante los cuales se formalice el otorgamiento de la concesión o la implementación del proyecto de asociación con particulares, deberán ser suscritos por el titular de la autoridad en materia de movilidad de que se trate. III. Las concesiones y proyectos de asociación con particulares solo podrán otorgarse a sociedades mercantiles de nacionalidad mexicana constituidas como sociedades anónimas de capital variable. No se podrá otorgar ni renovar concesión alguna si el concesionario no garantiza la contratación de una póliza de seguro vigente para indemnizar los daños y perjuicios, que con motivo de dicha actividad pudiese ocasionar a los usuarios, peatones, conductores o terceros en su persona o patrimonio.

En coincidencia con el artículo 126 de la Constitución Política local, el artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su segundo párrafo, establece: “Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio”.

En su artículo 125, la ley de referencia encomienda a los municipios la prestación de los servicios públicos municipales de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, alumbrado público; limpia, recolección segregada, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas; seguridad pública y tránsito; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; asistencia social en el ámbito de su competencia, atención para el desarrollo integral de la mujer y grupos vulnerables, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos, y de empleo.

VI. DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Una división universal del servicio público —en atención al sujeto a quien está atribuido— nos permite separarlo en dos grandes grupos: el servicio público propio o propiamente dicho, y el servicio público impropio o impropia-mente dicho, distinción que acepta la doctrina, de acuerdo con la propuesta del profesor italiano Arnaldo de Valles, que vino a zanjar la discusión acerca

de si el servicio público era o no una creación artificial del legislador, es decir, que sólo puede ser creado mediante ley.

La idea del autor en comentario 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 impropriamente 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, que lo puede prestar directamente por medio de las dependencias y entidades de la administración pública o a través de particulares, a quienes encarga su operación mediante algún mecanismo de delegación, como la concesión. En este último caso, se trata de una transferencia —no de la atribución— de la operación o prestación del servicio público, por cuya razón la concesión o cualquier otra especie de delegación será temporal.

2. *Servicio público impropio*

De acuerdo con el citado profesor italiano, el servicio público impropio o impropriamente dicho, también llamado virtual, pese a no ser creación de la ley, también satisface necesidades de carácter general con sujeción a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; como dicha actividad no está atribuida al Estado, su realización no requiere concesión, pero sí se exige el otorgamiento de un permiso, licencia o autorización.

VII. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Encontramos en la doctrina diversas clasificaciones del servicio público formuladas en atención a distintas razones, de las cuales mencionamos las principales: a) por las características de sus usuarios; b) por el ejercicio de autoridad; c) por razón de su aprovechamiento; d) por el carácter de la prestación; e) por razón de su importancia; f) por el carácter de la necesidad; g) por razón

de su cobro; h) por el régimen jurídico del servicio; i) por la titularidad o jurisdicción del servicio; j) por razón de la competencia económica, y k) por razón del prestador del servicio.

1. *Por las características de los usuarios*

Según que sus usuarios sean determinados o indeterminados, el servicio público será:

A. *Uti singuli*

Cuando se presta a personas específicas o usuarios determinados, como es el caso del servicio público de suministro de energía eléctrica o de agua potable.

B. *Uti universi*

Cuando se presta genéricamente a toda la población sin que sea posible determinar individualmente a los usuarios, tal como ocurre en el servicio público de alumbrado público.

2. *Por el ejercicio de autoridad*

Si su prestación implica o no el ejercicio de autoridad, la clasificación del servicio público será:

A. *De gestión pública*

Cuando demanda necesariamente el ejercicio del poder público, como ocurre en el servicio público de seguridad social.

B. *De gestión privada*

Cuando la prestación del servicio público no implique el ejercicio de autoridad, podremos hablar de servicio de gestión privada, como sucede

en el caso de los “cargadores”, en las terminales de transporte y centros de abasto.

3. *Por razón de su aprovechamiento*

Atendiendo al aprovechamiento o utilización del servicio público por parte de los usuarios, se puede clasificar en:

A. *Optativo*

Éste se da cuando el usuario lo aprovecha sin ninguna obligación o coacción, tal 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, excepcionalmente, unos servicios considerados como indispensables en una parte puedan ser considerados como secundarios o superfluos en otra, y viceversa.

5. *Por el carácter de la necesidad*

Con este criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en:

A. *Constantes*

Aquellos cuya prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año.

B. *Cotidianos*

Los que su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado. Ejemplos: transporte urbano y alumbrado público.

C. *Intermitentes*

La prestación de estos servicios públicos no es diaria, sino sólo se realiza 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.

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 impartida 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 solo, pocos o muchos prestadores— en:

A. *Régimen de monopolio*

Se trata de un prestador único del servicio público, como ocurre en el caso del suministro de agua potable y saneamiento.

B. *Régimen de oligopolio*

Cuando existen unos cuantos prestadores del servicio, como acontece en el caso del servicio de rastro.

8. *Por la titularidad del servicio*

Esta forma de clasificar los servicios públicos se refiere a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, conforme a la cual se agrupan en:

A. *Generales*

Siempre que su aseguramiento, regulación y control esté a cargo del gobierno nacional, hablamos de un servicio público general; en México, se trata de servicios públicos federales, como es el caso del suministro de energía eléctrica, entre otros.

B. *Regionales*

Los servicios públicos regionales están bajo el control del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa, y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los servicios federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al de transporte local.

C. *Municipales*

Muchos servicios públicos están a cargo del gobierno municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los servicios de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpieza y recolección de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastros, entre otros.

D. *Concurrentes*

Hay ciertos servicios públicos cuya prestación no es de la exclusiva competencia general; en nuestro país, existen servicios que pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales, como es el caso de la educación, la salud, la transporte automotor, entre otros.

9. *Por razón del prestador del servicio*

En atención al prestador del servicio público, éste puede clasificarse en:

A. *Servicios prestados por entes de derecho público*

En esta clasificación se incluye tanto a los prestados por la administración pública centralizada como por la paraestatal.

B. *Servicios prestados por particulares*

Se incluyen en esta clasificación los prestados tanto por personas físicas como por personas morales, independientemente de que estas últimas se constituyan bajo las normas del derecho privado o del derecho social.

VIII. LA HUELGA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Los enfrentamientos de entidades con intereses contrapuestos generan conflictos en los diversos ámbitos de la convivencia humana; aquellos que se presentan en el ámbito laboral son conflictos de trabajo, ya sea individuales —relativos a intereses concretos de sujetos determinados en número o en identidad— o colectivos, los cuales pueden referirse al servicio público. Al respecto, Víctor Mozart Russomano los explica como:

El litigio entre trabajadores y empresarios o entidades representativas de sus categorías sobre determinada pretensión jurídica de naturaleza laboral, con fundamento en una norma jurídica vigente o teniendo por finalidad la estipulación de nuevas condiciones de trabajo.²²⁷

²²⁷ Russomano, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 268.

Los conflictos colectivos de trabajo son susceptibles de clasificarse de acuerdo con 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, el servicio público y la huelga son antagónicos, al tener el primero a la continuidad, o sea, a la ininterrupción como carácter esencial, en tanto que la huelga es en esencia la interrupción misma de la actividad.

La continuidad del servicio público no está a discusión, por ser uno de sus caracteres esenciales; tampoco lo está el derecho de huelga, reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos; lo que se discute cuando ambos se confrontan entre sí es cuál de los dos valores prevalece sobre el otro y hasta qué grado, o si deben coexistir en un plano igualitario de equilibrio. Sobre este particular se postulan diversas soluciones, que van desde la prohibición de la huelga en el servicio público hasta la suspensión de la prestación de éste; 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 al trabajador la prestación de servicios personales, salvo en caso de guerra, donde se podría justificar la requisa de los servicios personales, e incluso su militarización.

X. LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Antiguas son las raíces de la concesión en los anales del derecho, como lo acreditan el *precarium* romano, originalmente gratuito; los *beneficia*, los *privilegia principis* y demás regalías medievales; y la patente de corso del Estado moderno, por cierto cancelada en el Estado contemporáneo.

La concesión es un mecanismo jurídico que permite, a quien tiene la titularidad de ciertas atribuciones o facultades o de ciertos bienes o derechos, delegar su ejercicio o aprovechamiento a un tercero; se puede dividir en mercantil, también llamada franquicia o licencia de marca, y administrativa. Acerca de esta última, Serra Rojas apunta:

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.²²⁸

La concesión administrativa puede clasificarse en concesión de obra pública, de bienes demaniales y de servicio público; esta última se puede interpretar como la cesión temporal de la prestación de un servicio atribuido a la administración pública a favor de un particular, bajo la regulación, control y vigilancia del poder público. Acerca de su naturaleza se han desarrollado diversas teorías, distinguibles en tres vertientes: la contractual, la del acto administrativo y la mixta.

La teoría contractual de la concesión administrativa tuvo dos versiones: la del contrato de derecho privado y la de contrato de derecho público; la primera, basada en la abandonada teoría de la doble personalidad del Estado, está descartada en la actualidad, por considerarse inadmisibles que

²²⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Segundo curso, cit.*, p. 387.

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 3:

Concesión única: Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos 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 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, 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 la entienden como producto del ejercicio de la potestad tarifaria del Estado, 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 convier-

te en usuario efectivo sin realizar ningún trámite e, incluso, sin proponérsele, 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 con los principios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

Además de estar obligado —en su caso— a pagar la tarifa correspondiente, el usuario del servicio público queda sujeto a un poder disciplinario que incrementa sus obligaciones o prohibiciones por encima de las derivadas del ordinario poder de policía; por ejemplo, en el caso del servicio público de transporte local de pasajeros, el usuario no debe encontrarse en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga o estupefaciente; asimismo, debe abstenerse de escandalizar durante el tiempo que esté a bordo del vehículo de transporte público. El conductor del vehículo de servicio público, con el auxilio de las autoridades de policía y tránsito, deberá evitar la permanencia de los usuarios que infrinjan dichas obligaciones.

CAPÍTULO 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, que pueden incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín Escriche y Martín explicaba a mediados del siglo XIX:

Se toma algunas veces por toda especie de bienes, cualquiera que sea el título con que se hayan adquirido; mas en un sentido se toma por los bienes o hacienda de una familia; y aun a veces no significa esta palabra sino los bienes que recaen en una persona por sucesión de sus padres o abuelos. De aquí es que se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que uno tiene heredados de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos o de adquisición, que son los que se ganan por cualquier otro título que no sea el de sucesión de sus mayores.²²⁹

Cabe señalar que el concepto de patrimonio no es igual en el derecho privado que en el derecho público; desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Ingresso, “se aproxima más al concepto

²²⁹ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

económico que considera el patrimonio de una persona como su riqueza estática, en torno a la cual, como punto firme inicial, se envuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento”.²³⁰

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 Ingresso lo define como “el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado”.²³¹

Eduardo Bustamante Vasconcelos, quien fuera secretario del Patrimonio Nacional durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, entendió al patrimonio del Estado como el

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.²³²

Es de hacer notar que el patrimonio del Estado incluye el patrimonio natural y el patrimonio histórico, que se inscriben en el marco del patrimonio cultural, conformado en gran medida por los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos del país, cuya investigación, protección, conservación, restauración y recuperación regula la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

II. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004, la vigente Ley General de Bienes Nacionales hace consistir su objeto en establecer, en primer término, los bienes que constituyen el patrimonio de la nación; además, determina: a) el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; b) la distribución de competencias entre las dependencias admi-

²³⁰ Ingresso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956, p. 75.

²³¹ Ingresso, Gustavo, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

²³² Bustamante, Eduardo, *Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1959, p. 35.

nistradoras de inmuebles; c) las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; d) las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, y e) la normativa para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

En los términos previstos en esta Ley, son bienes nacionales:

- Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
- Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.
- Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
- Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.
- Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos.
- El petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional.
- Las aguas marinas interiores.
- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.
- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.
- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república.

- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino.
- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.
- La zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, que se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.
- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.
- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar.
- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor 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.

- Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.
- Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia.
- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten.
- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación.
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades.
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Los bienes nacionales se sujetan al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, se sujetan al régimen de dominio público de la Federación:

- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales;
- Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a la Ley;
- Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles;

- Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
- Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, 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-

- 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, y
 - Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

III. LA LEY DE BIENES DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS

Por su parte, La Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios determina en su artículo 13 que los bienes del estado de México y sus municipios se dividan en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

1. *Los bienes del dominio público*

La ley de referencia, en su artículo 14, clasifica a los bienes del dominio público en bienes de uso común, y bienes destinados a un servicio público.

A. *Los bienes de uso común*

Son bienes de uso común, de conformidad con el artículo 16 de dicha Ley, las vías terrestres de comunicación del dominio estatal o municipal; los montes, bosques y aguas que no sean de la federación o de los particulares; las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos; los monumentos históricos de propiedad estatal o municipal; las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares estatales o municipales, y los demás a los que las leyes les asignen este carácter.

B. *Los bienes destinados a un servicio público*

En sus artículos 17 y 18, la ley en cita establece que son bienes destinados a un servicio público, aquellos que utilicen los poderes del estado y

los municipios para el desarrollo de sus actividades o los que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos; los inmuebles destinados al servicio de los poderes públicos del estado de México y de los ayuntamientos; los inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio público de los gobiernos federal o municipales; los inmuebles propiedad municipal destinados al servicio de los gobiernos federal y estatal; los inmuebles que forman parte del patrimonio de los organismos auxiliares estatales o municipales, que se utilicen en las actividades que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere esta fracción los inmuebles que los organismos auxiliares utilicen para propósitos distintos a los de su objeto; los inmuebles utilizados para la prestación de servicios públicos estatales o municipales, tales como mercados, rastros, hospitales, panteones públicos, zoológicos, jardines botánicos, museos, bibliotecas, parques y los demás similares o análogos a ellos, y los bienes muebles de propiedad estatal o municipal que tengan uso o utilidad en la prestación de un servicio público.

2. *Los bienes de uso privado*

El artículo 20 de la ley de referencia considera bienes de uso privado del estado, los situados en el estado de México que tengan posibilidad de enajenarse; los inmuebles vacantes de acuerdo con la legislación civil del estado de México, mientras no sean declarados bienes de uso común o se destinen a un servicio público; los que hubieran sido parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración pública central estatal o municipal; los inmuebles adquiridos por el estado o los municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público, y además, los inmuebles adquiridos por cualquier título por el estado o los municipios siempre y cuando no sean declarados bienes de uso común, o sean asignados a un servicio público.

IV. TEORÍAS ACERCA DEL PATRIMONIO

La doctrina registra diversas teorías acerca del patrimonio, entre las que destacan dos grandes corrientes: la personalista y la finalista.

1. *Las teorías personalistas*

Existe una fuerte vinculación en las teorías personalistas entre la idea de patrimonio y la de persona, lo que ha dado lugar a ciertos supuestos, algunos bastante discutibles, a saber: 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 *de cuius*.

En cuanto a la tesis de que toda persona tiene un patrimonio, sólo es admisible en el sentido de que aquélla puede llegar a tener bienes, lo que evidencia una confusión entre patrimonio y capacidad de tenerlo, situación que exponen Aubry y Rau de la siguiente manera:

El patrimonio, siendo en su más alta expresión la personalidad misma del hombre, considerada en sus relaciones con los objetos sobre los cuales puede o podrá tener derechos que ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro.²³³

El supuesto de que cada persona sólo tiene un patrimonio lo contradice la existencia de personas con diversos patrimonios constituidos por masas autónomas, por contar con distintos fines económicos a realizar, circunstancia que permite transmitir cualquiera de ellos por acto entre vivos.

Y considerado como universalidad, el patrimonio solo puede ser transmitido *mortis causa*, por lo que su enajenación en vida traería como consecuencia, a su vez, la enajenación de la personalidad.

2. *Las teorías finalistas*

Contrapuestas a las teorías personalistas e impulsadas por autores de gran prestigio, como Raymond Saleilles, surgen las teorías finalistas, según las cuales, así como existen patrimonios pertenecientes a alguien, también existen patrimonios pertenecientes a algo y carentes de sujeto, por estar destinados a un fin específico. En las teorías finalistas está implícita la tesis de la

²³³ Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacariae*, Paris, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

existencia de derechos sin sujeto, que permite entender al patrimonio desde una perspectiva mercantil, como garantía de los acreedores.²³⁴

De las ideas sostenidas por las referidas teorías personalistas y finalistas, podemos concluir que al lado de los patrimonios personales existen otras formas patrimoniales, ya por carecer de sujeto, como en el caso de la herencia, o bien por estar destinados a un fin, como pueden ser los afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

V. LOS BIENES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Desde una perspectiva económica, se entiende por “bien” cualquier cosa que pueda satisfacer las necesidades humanas; Carl Menger define: “Son bienes las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función”.²³⁵

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.²³⁶

1. *El patrimonio del estado de México*

En el estado de México, los bienes muebles o inmuebles que son propiedad estatal son, en principio inenajenables imprescriptibles e inembargables.

La Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios contempla diversas formas —tanto de derecho público como de derecho privado— de

²³⁴ Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922, p. 131.

²³⁵ Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Editorial Labor, 1969, p. 51.

²³⁶ Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

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, la donación, y la dación en pago.

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 fueran sinónimos, es decir, vocablos de igual significación.

En el estado de México, su Constitución Política establece:

Artículo 130. ... II. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública Estatal o Municipal o al patrimonio de las entidades públicas estatales o municipales. Las personas jurídico colectivas serán sancionadas en los términos de este párrafo cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona jurídico colectiva y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades públicas, estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves, en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes de la materia establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Es de hacer notar que en el estado de México su Constitución no indica cómo se integra su patrimonio ni su hacienda. Al respecto, 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.²³⁷

Así, se confirma lo que mencioné, al precisar que el concepto de patrimonio municipal es más amplio, el cual incluye al de hacienda municipal; por consiguiente, no son lo mismo, pues la hacienda municipal sólo se refiere a los ingresos (ordinarios o extraordinarios) del municipio, a diferencia del patrimonio municipal, que también abarca bienes de dominio público y de dominio privado.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, utiliza ambos conceptos sin precisar su significado; en efecto, en su fracción II dispone que los municipios manejen su patrimonio conforme a la ley, en tanto que en el párrafo inicial de la fracción IV establece que aquéllas administren libremente su hacienda, lo cual no los exime de hacerlo con apego a la ley.

Tales referencias al patrimonio y a la hacienda municipal no permiten determinar si dichas expresiones las usa como sinónimas, o si una forma parte de la otra o si se trata de conceptos diferentes. Sería conveniente que se aclarara, de una vez por todas, esta ambigüedad, que da lugar a interpretaciones equívocas.

VI. EL PATRIMONIO CULTURAL

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), el patrimonio cultural *es la herencia cultural propia del pasado de una comunidad, mantenida hasta la actualidad y transmitida a las generaciones presentes y futuras*, en él podemos distinguir el patrimonio natural, el patrimonio histórico y el patrimonio artístico.

El patrimonio natural se configura con el producto de fenómenos geológicos y/o fisiográficos de gran valor estético y científico, así como por los santuarios de la naturaleza, las reservas de la biosfera y los parques na-

²³⁷ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

cionales. En el patrimonio natural mexiquense encontramos el Nevado de Toluca, también conocido como “Xinantécatl”, el parque El Ocotal, el parque nacional “Miguel Hidalgo y Costilla”, también conocido como “La Marquesa”, que es compartido por el municipio de Ocoyoacac, del estado de México, y la alcaldía de Cuajimalpa de la Ciudad de México, el parque nacional Zoquiapan, y el parque nacional Sierra Nanchititla.

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 México destacan el convento de Acolman, el convento de Oxtolipac, la capilla de Calimaya, la Capilla de Tlalmanalco, y el Museo Nacional del Virreinato, ubicado en la cabecera del municipio de Tepotzotlán.

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 de Antropología e Historia de Toluca, el Museo de Bella Artes de Toluca, la Casa Toluca, la Galería de Arte Mexiquense Torres del Bicentenario en Toluca, y el Museo del Paisaje José María Velasco en Toluca.

Respecto de este tema, el Código Reglamentario del Municipio de Toluca dispone:

Artículo 9.106. Para la preservación y mejoramiento de la imagen urbana en el Municipio se atenderá a lo siguiente:

I. Todas las personas están obligadas a conservar y proteger los sitios y edificios que se encuentren en el Municipio y que signifiquen testimonio valioso de su historia y cultura; y

II. El Ayuntamiento tendrá catalogados todos los inmuebles que sean de valor histórico, artístico, arquitectónico o cultural y notificará de ello a sus propietarios o poseedores.

Artículo 9.107. Los edificios significativos o de valor patrimonial comprendidos en el Municipio que se encuentren contenidos dentro del catálogo de monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, elaborado por el Ayuntamiento y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, deberán conservar su aspecto formal actual y no se permitirá ningún cambio o adición de elementos en sus fachadas sin la autorización correspondiente de ambas autoridades.

Artículo 9.108. El patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y cultural estará constituido por:

I. Los inmuebles vinculados con la historia local o nacional comprendidos dentro del territorio del Municipio, los que tengan valor arquitectónico y que sean definidos por las autoridades competentes, así como la traza urbana original que conforma el Centro Histórico y los poblados;

II. Las zonas arqueológicas de Calixtlahuaca, San Marcos Yachihuacaltepec y el Cerro del Toloche; y

III. Los barrios.

Artículo 9.109. Para mejor aprovechamiento, promoción, restauración y preservación de los inmuebles declarados como parte del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y cultural, las autoridades podrán establecer convenios con sus propietarios.

VII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

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:

la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Expedida en 1946, la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura atribuyó a dicha institución las funciones siguientes:

I. El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura.

II. La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; así como participar en la implementación de los programas y planes en materia artística y literaria que establezca la Secretaría de Educación Pública para la educación inicial, básica y normal.

Para la coordinación, planeación, organización y funcionamiento a que se refiere esta fracción, se creará un Consejo Técnico Pedagógico como órgano del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, que bajo la presidencia de su director se integrará con representantes de las unidades administrativas de la Secretaría de Cultura y de la Secretaría de Educación Pública, así como de las unidades administrativas del propio Instituto.

III. El fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar.

IV. El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.

V. Las demás que en forma directa o derivada le correspondan en los términos de esta Ley y de las que resultaren aplicables.

Posteriormente, se expidió, en 1949, la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, institución al servicio de la cultura del país, cuya finalidad se hizo consistir en:

I. Estimular en México la producción científica, filosófica y artística;

II. Difundir la cultura en todas sus manifestaciones nacionales y universales;

III. Mantener activo intercambio cultural con los Estados y Territorios de la República, y con instituciones e individuos del extranjero interesados en la cultura mexicana;

IV. Organizar trabajos de investigación y de análisis en forma de seminario, ya sea con la colaboración unánime de sus miembros o por núcleos afines de los mismos;

V. Servir de órgano de consulta a la Secretaría de Educación Pública;

VI. Colaborar con la Secretaría de Educación Pública, con otras dependencias oficiales, con instituciones descentralizadas y privadas, en actividades culturales.

De igual modo, el Congreso expidió la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 1972, que asignó a las autoridades de los estados y de los municipios la intervención que la misma ley, y sus reglamentos determinen.

2. *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*

Por haber constatado que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica, que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles, en su décima séptima reunión desarrollada del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972 en París, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) emitió la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, que fue ratificada por México, y finalmente aprobada por el Senado de la República mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1984.

Para emitir la citada Convención, la Conferencia General de la UNESCO tuvo en cuenta que el daño o pérdida de todo bien del patrimonio cultural de un país redundaba en un quebranto funesto para el patrimonio mundial, y reconoció la insuficiente protección de esos bienes en el ámbito interno de muchos Estados de la comunidad internacional, por lo que era inaplazable la adopción de medidas adecuadas para corregir esa grave deficiencia.

En el texto de la Convención en comento destacan los siguientes artículos:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”:

— Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

— Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

— Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención se considerarán “patrimonio natural”:

— Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

— Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

— Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Artículo 4

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

Artículo 5

Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:

a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;

b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;

c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;

d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y

e) facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo;

Artículo 6

1. Respetando plenamente la soberanía de los Estados en cuyos territorios se encuentre el patrimonio cultural y natural a que se refieren los artículos 1 y 2 y sin perjuicio de los derechos reales previstos por la legislación nacional sobre ese patrimonio, los Estados Partes en la presente Convención 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

d) El producto de las colectas y las recaudaciones de las manifestaciones organizadas en provecho del Fondo

e) Todos los demás recursos autorizados por el Reglamento que elaborará el Comité del Patrimonio Mundial.

4. Las contribuciones al Fondo y las demás formas de ayuda que se presten al Comité sólo se podrán dedicar a los fines fijados por él. El Comité podrá aceptar contribuciones que hayan de ser destinadas a un determinado programa o a un proyecto específico a condición de que él haya decidido poner en práctica ese programa o ejecutar ese proyecto. Las contribuciones que se hagan al fondo no han de estar supeditadas a condiciones políticas

Artículo 34

A los Estados Partes en la presente Convención que tengan un sistema constitucional federal o no unitario les serán aplicables las disposiciones siguientes:

a) En lo que respecta a las disposiciones de esta Convención cuya aplicación entraña una acción legislativa del poder legislativo federal o central, las obligaciones del Gobierno federal o central serán las mismas que las de los Estados Partes que no sean Estados federales.

b) En lo que respecta a las disposiciones de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, países, provincias o cantones constituyentes, que en virtud del sistema constitucional de la federación, no estén facultados para tomar medidas legislativas, el Gobierno federal comunicará esas disposiciones, con su dictamen favorable, a las autoridades competentes de los Estados, países, provincias, o cantones.

A. *Ciudades y monumentos de México reconocidos como patrimonio de la humanidad*

- Centro Histórico de México y Xochimilco, CDMX (1987)
- Centro Histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán, Oaxaca (1987)
- Centro Histórico de Puebla, Puebla (1987)
- Ciudad prehispánica de Teotihuacan, Estado de México (1987)
- Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque, Chiapas (1987)
- Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes, Guanajuato (1988)
- Ciudad prehispánica de Chichén Itzá, Yucatán (1988)
- Centro Histórico de Morelia, Michoacán (1991)
- Ciudad prehispánica de El Tajín, Veracruz (1992)
- Centro Histórico de Zacatecas, Zacatecas (1993)
- Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS (1993)

- Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (1994)
- Ciudad prehispánica de Uxmal, Yucatán (1996)
- Zona de monumentos históricos de Querétaro, Querétaro (1996)
- Hospicio Cabañas de Guadalajara, Jalisco (1997)
- Zona arqueológica de Paquimé (Casas Grandes), Chihuahua (1998)
- Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan, Veracruz (1998)
- Ciudad histórica fortificada de Campeche, Campeche (1999)
- Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco, Morelos (1999)
- Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (2003)
- Casa-Taller de Luis Barragán, CDMX (2004)
- Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila, Jalisco (2006)
- Campus central de la Ciudad Universitaria de la UNAM, CDMX (2007)
- Villa protectora de San Miguel El Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco, Guanajuato (2008)
- Camino Real de Tierra Adentro (2010)
- Cuevas prehistóricas de Yagul y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca (2010)
- Sistema hidráulico del acueducto del padre Tembleque, Edomex/ Hidalgo (2015)

B. Sitios naturales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad

- Sian ka'an, Quintana Roo (1987)
- Santuario de ballenas de El Vizcaíno, BCS (1993)
- Islas y áreas protegidas del Golfo de California (2005)
- Reserva de la biósfera de la Mariposa Monarca, Michoacán/ Estado de México (2008)
- Reserva de la biósfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora (2013)
- Archipiélago de Revillagigedo (2016)

C. Ciudad y sitio natural de México reconocido como patrimonio de la humanidad

- Antigua ciudad maya y bosques tropicales protegidos de Calakmul, Campeche (2002/ 2014)

D. Bienes culturales inmateriales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad

- Las fiestas indígenas dedicadas a los muertos (2008)
- La ceremonia ritual de los Voladores (2009)
- Lugares de memoria y tradiciones vivas de los otomí-chichimecas de Tolimán: la Peña de Bernal, guardiana de un territorio sagrado (2009)
- La cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva-El paradigma de Michoacán (2010)
- La pirekua, canto tradicional de los purépechas (2010)
- El mariachi, música de cuerdas, canto y trompeta (2011)
- Los parachicos en la fiesta tradicional de enero de Chiapa de Corzo, Chiapas (2015)

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 Arqueológicas, Artísticos e Históricas.

4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Por su parte, la Constitución Política mexiquense se ocupó del tema cultural en su numeral cinco, del que entresaco los siguientes párrafos:

Artículo 5. En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece...

El Estado de México garantizará el Derecho Humano a la Ciudad, entendiéndose como un derecho de las colectividades, con el cual se busca lograr la igualdad, sustentabilidad, justicia social, participación democrática, respeto a

la diversidad cultural, la inclusión social, la distribución equitativa de bienes públicos y la justicia territorial; buscando que los grupos vulnerables y desfavorecidos logren su derecho; El derecho a la ciudad se garantizará a través de instrumentos que observen las funciones social, política, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad, determinados por ordenamientos secundarios que prevean las disposiciones para su cumplimiento.

...

Corresponde al Estado la rectoría de la educación. La impartida por éste, además de obligatoria, será universal, de excelencia, inclusiva, intercultural, pública, gratuita y laica. Se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de respeto a la naturaleza y los derechos humanos. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

...

Las medidas para la equidad y la excelencia en la educación estarán dirigidas, de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales.

...

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. (Adicionado mediante decreto número 438 de la “LVIII” Legislatura, publicado en la Gaceta del Gobierno el 08 de junio de 2015) Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

5. *Leyes locales del estado de México*

Norman la conservación del patrimonio cultural mexiquenses las leyes siguientes:

- Ley de Educación del Estado de México
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México

- Ley que crea al Organismo Público descentralizado de Carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
- Ley que crea al Organismo Público descentralizado de carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica de Tecámac
- Ley que crea al Organismo Público descentralizado de Carácter Estatal denominado “Universidad Tecnológica Fidel Velázquez”
- Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México
- Ley que Crea al Organismo Público descentralizado de carácter municipal denominado Universidad de Naucalpan de Juárez

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 previenen los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 112 de la Constitución Política del Estado de México y primero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 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.

A semejanza de la administración federal y la administración estadual, la administración pública de los municipios mexicanos será centralizada y descentralizada; a su vez, formarán parte del sector centralizado las dependencias subordinadas a la presidencia municipal y los órganos desconcentrados, y el sector descentralizado comprenderá a los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos públicos.

En los términos del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se confiere a los ayuntamientos, entre otras atribuciones, emitir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones; implementar programas y acciones que promuevan un proceso constante de mejora regulatoria de acuerdo con la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios, la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, la Ley de Fomento Económico del Estado de México, sus respectivos reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables; implementar un programa para el otorgamiento de la licencia o permiso provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo que no impliquen riesgos sanitarios, ambientales o de protección civil, conforme al Catálogo Mexiquense de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo, consignado en la ley de la materia, que deberá publicarse dentro de los primeros treinta días naturales de cada ejercicio fiscal, y será aplicable hasta la publicación del siguiente catálogo.

También corresponde a los ayuntamientos aprobar, implementar y ejecutar las políticas, programas y acciones en materia de gobierno digital, conforme a los lineamientos técnicos establecidos en la Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios, su Reglamento, y en aquellas disposiciones jurídicas de la materia; intervenir en la presentación e instrumentación de gobierno digital que prevé la ley de la materia; aprobar, implementar y ejecutar los programas y acciones para la prevención, atención, y en su caso, el pago de las responsabilidades económicas en los conflictos laborales; aprobar, en su caso, las acciones que en materia de terminación o rescisión de las relaciones de trabajo se presenten; suscribir convenios, cuando así fuera necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III, de la Constitución general, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales; otorgar la exención del pago de trámites a cargo de las oficialías del registro civil, para los habitantes de escasos recursos económicos en los municipios. Para tales efectos, deberán

llevar a cabo por lo menos una campaña de regularización al año, en coordinación con las autoridades estatales competentes; enviar a la Legislatura, iniciativas de leyes o decretos; sugerir a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda, de los servicios públicos; aprobar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas; aprobar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a la Ley; contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del estado; terminar las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.

De conformidad con lo establecido en los títulos tercero y cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el presidente municipal, implícitamente, debe encabezar la administración pública centralizada del municipio, en razón de lo ordenado en los artículos que a continuación se reproducen:

Artículo 48. El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

XIII Ter. Proponer al ayuntamiento y ejecutar un programa especial para otorgar la licencia o permiso provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo sanitario, ambiental o de protección civil, conforme a la clasificación contenida en el Catálogo Mexiquense de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios de Bajo Riesgo.

Para tal efecto, deberá garantizar que el otorgamiento de la licencia o permiso no esté sujeto al pago de contribuciones ni a donación alguna; la exigencia de cargas tributarias, dádivas o cualquier otro concepto que condicione su expedición será sancionada en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios.

XIII Quáter. Expedir o negar licencias o permisos de funcionamiento para unidades económicas, de conformidad con lo previsto en las fracciones XXIV Quater y XXIV Quinques del artículo 31 de la presente Ley. Dicha expedición o negación queda supeditada al resultado del Dictamen de Giro o Evaluación de Impacto Estatal según corresponda, dando respuesta en un plazo que no exceda de cinco días hábiles posteriores a la presentación de dicho dictamen o evaluación, en su caso, la cual deberá ser fundamentada y acorde al principio de transparencia.

Artículo 49. Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.

I. LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

En los términos del artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, debe integrarse la administración pública centralizada, con cuando menos, con la presidencia municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Dirección de Obras Públicas, la Dirección de Desarrollo Económico, la Dirección de Desarrollo Urbano, y la Dirección de Ecología, quienes son designados por el presidente municipal y ratificados por el cabildo.

1. *La presidencia municipal*

De conformidad con lo dispuesto en el capítulo primero del título tercero de la Ley en cita, las sesiones del ayuntamiento las presidirá el titular de la presidencia municipal, quien tiene facultad para dirigir las sesiones del ayuntamiento; cumplimentar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento; publicar el bando municipal en la *Gaceta Municipal* y en los estrados de la Secretaría del Ayuntamiento, así como ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; tener la representación jurídica del municipio y del ayuntamiento, así como de las dependencias de la administración pública municipal, en los litigios en que ésta sea parte; ejecutar los programas y acciones para la prevención, atención y, en su caso, el pago de las responsabilidades económicas de los ayuntamientos de los conflictos laborales; proporcionar al cabildo de forma mensual, la relación detallada del contingente económico de litigios laborales en contra del ayuntamiento para la implementación de los programas y acciones para la prevención, atención, y, en su caso, el pago de las responsabilidades económicas de los ayuntamientos de los conflictos laborales, en términos de lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios; citar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento; formular, con la aprobación del cabildo, el presupuesto correspondiente al pago de las responsabilidades económicas derivadas de los conflictos laborales; presentar para su aprobación al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal, favoreciendo para tal efecto el principio de igualdad y equidad de

género; otorgar, previo acuerdo del ayuntamiento, la licencia del establecimiento mercantil que autorice o permita la venta de bebidas alcohólicas, en un plazo no mayor a tres días hábiles, contados a partir de que sea emitida la autorización del ayuntamiento; hacer del conocimiento del cabildo de los casos de terminación y rescisión de las relaciones laborales que se presenten independientemente de su causa, así como de las acciones que al respecto se deban tener para evitar los conflictos laborales, en términos de lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios; convenir, a nombre del ayuntamiento, y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del estado o de otros ayuntamientos; constatar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisar la correcta inversión de los fondos públicos; vigilar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio; ejercer el mando de los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de la Ley; ejecutar los programas y subprogramas de protección civil y realizar las acciones encaminadas a optimizar los programas tendientes a prevenir el impacto de los fenómenos perturbadores; cuidar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa, e implementar las políticas, programas y acciones en materia de mejora regulatoria.

2. *La Secretaría General*

Como previene el artículo 91, la Secretaría del Ayuntamiento estará a cargo de un secretario, el que, sin ser miembro del mismo, deberá ser nombrado por el propio ayuntamiento a propuesta del presidente municipal; entre sus atribuciones figuran las de estar presente en las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes; enviar los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente; 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; conservar los libros de actas de cabildo, y obtener las firmas de los asistentes a las sesiones; ratificar con su firma, los documentos oficia-

les emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros; manejar el archivo general del ayuntamiento; distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, y dar cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite; ordenar la publicación de los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general; recopilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativos a los distintos sectores de la administración pública municipal, y emitir las constancias de vecindad, de identidad o de última residencia que soliciten los habitantes del municipio, en un plazo no mayor de veinticuatro horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento, y elaborar, con la intervención del síndico, el inventario general de los bienes muebles e inmuebles municipales, así como la integración del sistema de información inmobiliaria, que contemple los bienes del dominio público y privado, en un término que no exceda de un año contado a partir de la instalación del ayuntamiento y presentarlo al cabildo para su conocimiento y opinión.

3. *La tesorería municipal*

Según establece el capítulo segundo del título tercero de la ley citada, la tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento; sus atribuciones consisten principalmente en manejar la hacienda pública municipal de conformidad con las disposiciones legales aplicables; liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables; aplicar las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales; manejar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios; entregar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de la Ley y a otros ordenamientos aplicables; entregar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal; aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos; intervenir en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia; sugerir al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables; ejercer las garantías que se otorguen en favor de la

hacienda municipal; plantear la política de ingresos de la tesorería municipal; participar en la elaboración del programa financiero municipal; mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes; proporcionar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicite, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, pedir a las instancias competentes la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal, y dar respuesta oportuna a los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, así como atender en tiempo y forma las solicitudes de información que éste requiera, e informar al ayuntamiento.

4. *La Dirección de Obras Públicas*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 bis, programar y ejecutar las obras públicas y servicios relacionados, que por orden expresa del ayuntamiento requieran prioridad; coordinar los proyectos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que autorice el ayuntamiento, una vez que se cumplan los requisitos de licitación y otros que determine la ley de la materia; elaborar los proyectos de las obras públicas y servicios relacionados, del municipio, incluyendo la conservación y mantenimiento de edificios, monumentos, calles, parques y jardines; ejecutar todas aquellas obras públicas y servicios relacionados que aumenten y mantengan la infraestructura municipal y que estén consideradas en el programa respectivo; cuantificar los materiales y trabajos necesarios para programas de construcción y mantenimiento de obras públicas y servicios relacionados; constatar que se cumplan y lleven a cabo los programas de construcción y mantenimiento de obras públicas y servicios relacionados; vigilar que las obras públicas y servicios relacionados cumplan con los requisitos de seguridad y observen las normas de construcción y términos establecidos; supervisar la construcción en las obras por contrato y por administración que hayan sido adjudicadas a los contratistas; ejercer, en el ámbito de su competencia, de manera coordinada con el tesorero municipal, los recursos públicos destinados a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución y control de la obra pública, conforme a las disposiciones legales aplicables y en congruencia con los planes, programas, especificaciones técnicas, controles y procedimientos administrativos aprobados; comprobar que las obras públicas y los servidores relacionados con las mismas hayan

sido programadas, presupuestadas, ejecutadas, adquiridas y contratadas en estricto apego a las disposiciones legales aplicables; verificar que se elaboren de manera correcta y completa las bitácoras y/o expedientes abiertos con motivo de la obra pública y servicios relacionados con la misma, conforme a lo establecido en las disposiciones legales aplicables; impulsar la construcción de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano; conducir la policía municipal en materia de obras públicas e infraestructura para el desarrollo; hacer cumplir la legislación y la normatividad en materia de obra pública, y formular y proponer al presidente municipal el programa general de obras públicas, para la construcción y mejoramiento de las mismas, de acuerdo con la normatividad aplicable y en congruencia con el Plan de Desarrollo Municipal y con la política, objetivos y prioridades del municipio y vigilar su ejecución.

5. *La Dirección de Desarrollo Económico Municipal*

Asigna el artículo 96 quáter de la ley en comentario, a la Dirección de Desarrollo Económico Municipal o al titular de la unidad administrativa equivalente, las atribuciones de promover políticas que generen inversiones productivas y empleos remunerados; establecer programas de simplificación, desregulación y transparencia administrativa para facilitar la actividad económica; difundir la simplificación de trámites y reducción de plazos para el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones del orden municipal, de conformidad tanto con la Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios como con la Ley de Competitividad y Ordenamiento Comercial del Estado de México, la Ley de Fomento Económico del Estado de México, sus respectivos reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables; implementar las acciones de coordinación que permitan la adecuada operación del Sistema Único de Gestión Empresarial, de conformidad con la ley de la materia; operar el Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México en coordinación con los distintos órdenes de gobierno en los términos que establece la Ley de la materia; en los casos en que no se haya celebrado convenio de coordinación para la unidad económica del Sistema de Apertura Rápida de Empresas del Estado de México en el municipio, se deberá establecer y operar una ventanilla única que brinde orientación, asesoría y gestión a los particulares respecto de los trámites requeridos para la instalación, apertura, operación y ampliación de nuevos negocios que no generen impacto urbano; difundir un sistema de información y promoción del sector productivo del municipio; difundir, dentro y fuera del

municipio, las ventajas competitivas que se ofrecen en la localidad a la inversión productiva, en foros estatales, nacionales e internacionales; impulsar en el sector privado la investigación y desarrollo de proyectos productivos, para atraer capitales de inversión; promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura comercial e industrial; fomentar la capacitación, tanto del sector empresarial como del sector laboral, en coordinación con instituciones y organismos públicos y privados, para alcanzar mejores niveles de productividad y calidad de la base empresarial instalada en el municipio, así como difundir los resultados y efectos de dicha capacitación; impulsar la creación de cadenas productivas entre micro, pequeños y medianos empresarios, con los grandes empresarios; promover la actividad comercial, incentivando su desarrollo ordenado y equilibrado, para la obtención de una cultura de negocios corresponsables de la seguridad, limpia y abasto cualitativo en el municipio; fomentar el desarrollo rural sustentable a través de la capacitación para el empleo de nuevas tecnologías, la vinculación del sector con las fuentes de financiamiento, la constitución de cooperativas para el desarrollo, y el establecimiento de mecanismos de información sobre los programas municipales, estatales y federales, públicos o privados; dar a conocer la actividad artesanal a través de la organización del sector, capacitación de sus integrantes y su participación en ferias y foros, que incentive la comercialización de los productos; fomentar el consumo en establecimientos comerciales y de servicios del municipio; promover la comercialización de productos hechos en el municipio en mercados nacionales e internacionales; apoyar al presidente municipal en la coordinación con las dependencias del Ejecutivo estatal que son responsables del fomento económico en los términos que señale la ley de la materia, y dirigir la coordinación interinstitucional de las dependencias municipales a las que corresponda conocer sobre el otorgamiento de concesiones, permisos y licencias para la apertura y funcionamiento de unidades económicas.

6. *La Dirección de Desarrollo Urbano*

El artículo 96 sexies de la ley invocada otorga facultad a la Dirección de Desarrollo Urbano para poner en práctica la política en materia de reordenamiento urbano; conducir las políticas municipales de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y vivienda; plantear el plan municipal de desarrollo urbano, así como sus modificaciones, y los parciales que de ellos

deriven; intervenir en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano o de los parciales que de éste deriven, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio; supervisar las cédulas informativas de zonificación, licencias de uso de suelo y licencias de construcción; comprobar la utilización y aprovechamiento del suelo con fines urbanos, en su circunscripción territorial, y sugerir al presidente municipal la celebración de convenios y contratos, así como la adopción de acuerdos.

7. La Dirección de Ecología

Según el artículo 96 octies del mencionado reglamento, a la Dirección de Ecología compete aplicar la política en materia de conservación ecológica, biodiversidad y protección al medio ambiente para el desarrollo sostenible; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ecología y de protección al ambiente. Proponer convenios para la protección al ambiente, al presidente municipal, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; establecer lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente, al presidente municipal; sugerir medidas y criterios para la prevención y control de residuos y emisiones generadas por fuentes contaminantes; presidir el Consejo Municipal Forestal, y rescatar, restaurar y vigilar las áreas verdes municipales.

II. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESCENTRALIZADA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Por acuerdo de cabildo, los ayuntamientos pueden crear, en el estado de México, organismos descentralizados, empresas de participación municipal y fideicomisos públicos para la prestación de servicios públicos. Al respecto, la ley multicitada establece:

Artículo 31, Son atribuciones del Ayuntamiento: ...

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

XXVII. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

En la administración pública del estado de México existen actualmente los siguientes organismos descentralizados:

- Banco de Tejidos del Estado de México
- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México
- Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México
- Instituto de la Función Registral del Estado de México
- Instituto Mexiquense de la Pirotecnia
- Instituto Mexiquense de la Vivienda Social
- Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango
- Servicios Educativos Integrados del Estado de México
- Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco
- Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec
- Universidad Tecnológica “Fidel Velázquez”
- Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
- Universidad Tecnológica de Tecámac

1. *El Banco de Tejidos del Estado de México*

En los términos de la ley que lo crea, el Banco de Tejidos del Estado de México es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas atribuciones consisten en:

- I. Contribuir al fortalecimiento del Sistema Estatal de Trasplantes;
- II. Coadyuvar en la prestación de los servicios de salud, en materia de alta especialidad;
- III. Contribuir en la prestación de servicios de hospitalización y de consulta en las especialidades con que cuenta el Sistema de Salud Estatal, regidos por criterios de universalidad y gratuidad para el usuario dependiendo de sus condiciones socioeconómicas;
- IV. Fungir como procurador, procesador y distribuidor de tejidos, para hospitales estatales o federales de referencia, para efectos del fondo de protección contra gastos catastróficos, dentro del Sistema de Protección Social en Salud;
- V. Implementar esquemas para generar recursos, sustentar su actividad e incrementar su patrimonio;
- VI. Formar recursos humanos especializados en el campo de las especialidades médicas en materia de donación, procuración, uso y aplicación de tejidos humanos procesados;

VII. Diseñar y ejecutar programas, cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal profesional, técnico y auxiliar en su ámbito de responsabilidad;

VIII. Impulsar la investigación clínica y experimental, en las especialidades de oftalmología, cirugía plástica, maxilofacial, ortopedia, neurología, urología, cirugía general y trasplantes de acuerdo a la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables;

IX. Apoyar la ejecución de los programas sectoriales, especiales y regionales de salud en el ámbito de sus funciones y servicios;

X. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en el área de su responsabilidad, de las instancias federales que lo requieran, y asesorar a instituciones públicas, sociales y privadas en la materia;

XI. Difundir información técnica y científica sobre los avances que en materia de salud registre, así como publicar los resultados de las investigaciones y trabajos que realice;

XII. Promover y realizar reuniones y eventos de intercambio científico, de carácter nacional e internacional, y celebrar convenios de intercambio con instituciones afines;

XIII. Prestar los demás servicios y efectuar las actividades necesarias para el cumplimiento de su objetivo, de conformidad con el presente ordenamiento, su Reglamento Interior y otras disposiciones legales aplicables;

XIV. Proponer políticas, estrategias y acciones para la elaboración y aplicación de programas en materia de trasplantes; y

XV. Impulsar la participación ciudadana en la donación de órganos y tejidos.

Como previene el artículo 6 de la referida ley, los órganos de gobierno y administración del Banco de Tejidos del Estado de México, la Junta de Gobierno y la Dirección General son sus órganos de gobierno y administración; según el artículo 11 del aludido ordenamiento legal, las atribuciones indelegables de la Junta de Gobierno consisten principalmente en implementar, en congruencia con los programas sectoriales, especiales y regionales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Banco, relativas a productividad, investigación, desarrollo tecnológico y administración general; autorizar los programas y presupuestos del Banco, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable; aprobar la estructura de la organización del Banco y las modificaciones que procedan a la misma; autorizar el reglamento interior; aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el director general, con la intervención que corresponda a los comisarios; autorizar anualmente el informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, los estados financieros del

Banco; designar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos del Banco; aprobar la creación de comités de apoyo que podrán ser permanentes o temporales; nombrar y remover, a propuesta del presidente, a quien funja como secretario; autorizar la creación de nuevas áreas de investigación y servicios, y autorizar el Manual de Organización Específico, los manuales de procedimientos y de los de servicios al público.

De acuerdo con el artículo 14 de dicha ley, el director general está facultado para realizar las actividades inherentes al objeto del Banco; efectuar actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial, previa autorización de la Junta de Gobierno; cumplimentar las decisiones de la Junta de Gobierno; disponer del presupuesto del Banco con sujeción a las disposiciones legales y administrativas aplicables; entregar a la Junta de Gobierno, para su aprobación, el Reglamento Interior, el Manual de Organización General, los manuales de procedimientos y los de servicios al público; entregar a la Junta de Gobierno los proyectos de programas, informes y estados financieros del Banco y los que específicamente le solicite la misma; enterar de sus actividades al Registro Nacional de Trasplantes, en términos del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos, y encabezar el Consejo Técnico Consultivo, y demás que se señalen en el Reglamento Interior del Banco.

2. El Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México

Como dispone el artículo 4 de la Ley que lo crea, el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México está facultado para organizar, administrar y sostener planteles en los lugares que el Ejecutivo del estado estime convenientes y necesarios, por conducto de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, previo estudio de factibilidad; adecuar sus planes y programas de estudio, que deberán someterse a la autorización de la Secretaría de Educación Pública; emitir certificados de estudio, diplomas y títulos de técnicos profesionales; diseñar su estructura; ejecutar su plan institucional de desarrollo; diseñar equivalencias con estudios del mismo tipo, grado y modalidad educativa realizados en instituciones nacionales y extranjeras; llevar a cabo programas culturales, recreativos y deportivos; incentivar al personal directivo, docente, administrativo y de apoyo para su superación permanente, favoreciendo la formación profesional o técnica en cada nivel; normar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución;

fijar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico; elaborar procedimientos de acreditación y certificación de estudios; formular programas de orientación educativa constantes y permanentes; suscribir convenios con otras instituciones nacionales o extranjeras, cumpliendo con la normatividad aplicable, y desarrollar los actos jurídicos necesarios para el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones.

Destacan entre las autoridades del Colegio mencionado, la Junta Directiva y el director general. La máxima autoridad del Colegio es la Junta Directiva, integrada con dos representantes del gobierno del estado, designados por el gobernador, uno de los cuales lo presidirá; dos representantes del gobierno federal, designados por el secretario de Educación Pública; un representante del sector social, designado por el gobierno del estado a propuesta del secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social, y dos representantes del sector productivo, que nombre el Patronato, constituido para apoyar a la operación del Colegio.

El artículo 8 de su ley autoriza a su Junta Directiva a elaborar las políticas generales del Colegio; aprobar los proyectos académicos que se le presenten y los que surjan en su propio seno; aprobar o modificar los proyectos de planes y programas de estudio, que deberán presentarse para su autorización a la Secretaría de Educación Pública; emitir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia; autorizar los programas y presupuestos del Colegio, así como sus modificaciones, sujetándose a lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de planeación, presupuestación y gasto público, así como en el Plan Estatal de Desarrollo y, en su caso, a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas; autorizar anualmente, previo dictamen del auditor externo, los estados financieros; designar a los directores de área y de plantel a propuesta del director general; normar la conformación de las comisiones dictaminadoras internas y externas y designar a sus integrantes; designar a quienes integren el Consejo Técnico Consultivo que apoyará los trabajos de la Junta Directiva; aprobar los informes que rinda el director general; recibir las donaciones, legados y demás liberalidades que se otorguen en favor del Colegio; establecer las reglas generales a las que deberá sujetarse el Colegio en materia de política educativa, y nombrar a los miembros del Patronato del Colegio.

3. La Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México

Según la ley que la crea, la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México es un organismo público descen-

tralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas facultades consisten en supervisar e inspeccionar que la actuación de los servidores públicos se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; investigar las quejas que con motivo del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos presente cualquier interesado, así como de las denuncias que se interpongan por cualquier medio, e incluso anónimas, preservando la confidencialidad de las actuaciones; atender denuncias o quejas en el ámbito de su competencia y por cualquier medio, e iniciar el procedimiento que corresponda de manera oficiosa, tratándose de acciones u omisiones de las y los servidores públicos, en las que se contravengan las disposiciones jurídicas con perspectiva de género; implementar procedimientos de inspección, vigilancia, así como de técnicas de verificación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos, y que en su actuación se observe la perspectiva de género; implementar las medidas precautorias necesarias con el objetivo de salvaguardar el interés social, el interés público o el orden público, derivado de las funciones que realiza, de así convenir para el mejor cumplimiento del servicio de instituciones de seguridad pública; aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos y verificar que la autoridad competente dé cumplimiento a las mismas; pedir información a la Secretaría de Seguridad, a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, a los municipios y demás autoridades para el cumplimiento de su objeto; operar y mantener actualizada la base de datos de sanciones administrativas en que incurran los servidores públicos, la que se pondrá a disposición del sistema estatal de seguridad pública, y dar seguimiento a las peticiones y sugerencias de los particulares sobre el trámite y el mejoramiento de los servicios a cargo de la Inspección General.

El Consejo Directivo es la máxima autoridad de la Inspección; está integrado por su presidente, quien será el secretario de la Contraloría, su secretario, quien será el inspector general, y el comisario; las atribuciones del Consejo consisten principalmente en aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública a que hace referencia la Ley, derivado del procedimiento que realice el inspector general; disponer la práctica de inspecciones e investigaciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública a que hace referencia la Ley, así como el estricto cumplimiento de los protocolos de actuación policial y demás disposiciones normativas en materia de género, que puedan implicar inobservancia de sus deberes; emitir los reglamentos, lineamientos, manuales, normas, ordenamientos, políticas, criterios, estrategias, programas, disposiciones y

procedimientos, incluyendo lo relativo a las técnicas de verificación para el cumplimiento del objeto, de la Inspección General, que deberán incluir la perspectiva de género; realizar observaciones y recomendaciones a la Secretaría de Seguridad y, en los casos previstos en la Ley, a los municipios, como resultado de los procedimientos realizados por la Inspección General; desarrollar campañas para motivar la denuncia ciudadana en contra de conductas ilícitas y de la inobservancia de las disposiciones normativas en materia de género, de las y los servidores públicos; tomar conocimiento de las acciones encubiertas que ordene el inspector general; autorizar la celebración de convenios con instituciones públicas o privadas con la finalidad de que la inspección general cumpla con su objeto; aprobar los proyectos del presupuesto anual de ingresos y egresos de la Inspección General y someterlos a la autorización de las instancias competentes; aprobar el informe anual de actividades que rinda el inspector general; autorizar los nombramientos o remociones de los titulares de las unidades administrativas de la Inspección General que le correspondan, de conformidad con las políticas, lineamientos y demás disposiciones que al efecto se establezcan; recibir las herencias, legados, donaciones y demás bienes que se otorguen a favor de la Inspección General, y nombrar a quienes integren comisiones de trabajo para el estudio de asuntos específicos.

Ordena el artículo 4 de esta ley, que el inspector general sea el director general, quien tiene a su cargo la administración de la Inspección General, y será nombrado y removido por el gobernador del estado.

4. El Instituto de la Función Registral del Estado de México

De conformidad con la ley que lo crea, el Instituto de la Función Registral del Estado de México es un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, cuyas principales atribuciones consisten en coordinar, organizar, ejercer, vigilar y evaluar la función registral; difundir normas técnicas y procedimientos para la unificación y modernización del sistema registral, así como para la actualización y modernización del Registro Público de la Propiedad, e implementar acciones para su cumplimiento; tratar de que la prestación de los trámites y servicios registrales se realice de manera oportuna, transparente, ágil y sencilla, impulsando reformas jurídicas y administrativas, así como incorporando tecnologías de la información; automatizar la información y el procedimiento registral, a fin de lograr mayor eficiencia y transparencia; elaborar las estadísticas registrales del estado; respetar la prelación que corresponda en la inscripción

de actos registrales, atendiendo a la fecha y hora de presentación; efectuar estudios y proyectos para simplificar y modernizar las gestiones registrales; efectuar el análisis y la difusión de técnicas y procedimientos registrales, a fin de unificar los criterios de la actividad registral; implementar programas, proyectos, manuales y demás disposiciones jurídicas y administrativas para mejorar el funcionamiento de la institución registral y regular la prestación de sus servicios; mantener actualizados los índices a que se refiere el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, incluyendo los relativos a propiedades; difundir los servicios que preste, así como los beneficios de la actividad registral y fomentar la cultura registral; controlar y evaluar los servicios que ofrecen las oficinas registrales a su cargo, determinar los avances en sus programas, así como establecer, reubicar o eliminar oficinas registrales; profesionalizar al personal bajo su adscripción; implementar programas de desarrollo tecnológico en materia registral; efectuar el registro de los actos jurídicos de la propiedad de bienes muebles e inmuebles, mediante un sistema de folios, en los términos que establezca el Reglamento del Registro Público de la Propiedad. Para los efectos de esta Ley, se entiende por folio la hoja, conjunto de hojas, medios magnéticos, electrónicos, cibernéticos, informáticos o automatizados en que se practiquen y hagan constar las inscripciones, registros, anotaciones y asientos relativos a los actos jurídicos que sean registrables o anotables; dirigir las operaciones del Registro Público de Comercio y del Registro de Crédito Agrícola, así como las demás que se le encomienden, conforme a lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables y en los convenios y contratos que suscriba con autoridades federales y estatales para realizar los actos registrales en estas materias; impulsar el intercambio de información con las autoridades catastrales del estado y los municipios; promover la incorporación al sistema registral de los actos que procedan conforme a la legislación de la materia; participar en la regularización de la propiedad inmueble del estado, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares que llevan a cabo programas específicos en la materia; desarrollar programas dirigidos a la regularización de la propiedad inmueble para su incorporación al sistema registral y tramitar los expedientes relativos a la inmatriculación de predios; restaurar y, en su caso, digitalizar los libros y documentos deteriorados, destruidos y extraviados, de acuerdo con las constancias existentes en las oficinas registrales y las que proporcionen las autoridades, los notarios o los interesados; clasificar y archivar, a través de cualquier medio, los documentos y protocolos de las notarías públicas del estado; colaborar con los fedatarios públicos, asociaciones de abogados, instituciones crediticias, cámaras de comercio o de la industria, así como con organismos públicos y privados relacionados con el

desarrollo urbano y la vivienda; acordar con las autoridades responsables los procedimientos dirigidos a la inscripción de los planes de desarrollo urbano, y efectuar actos y celebrar convenios de coordinación y colaboración con autoridades y dependencias vinculadas con las funciones registrales, con objeto de compartir información y coadyuvar en la adecuada prestación de los servicios de la función registral.

Como previene el artículo 5 de su ley, el Consejo Directivo es la máxima autoridad del Instituto, y estará integrado por su presidente, quien será el secretario de Justicia y Derechos Humanos; el secretario, quien será designado por el Consejo Directivo a propuesta de su presidente, pudiendo recaer dicho cargo en el director general del Instituto de la Función Registral del Estado de México.

En caso de que el director general no desempeñe el cargo de secretario del Consejo Directivo, éste podrá asistir a las sesiones del Consejo Directivo con voz pero sin voto, y sin que dicha participación le dé el carácter de miembro del Consejo Directivo; el comisario, quien será el representante de la Secretaría de la Contraloría, y seis vocales, que serán nombrados y removidos por el gobernador del estado, entre los que deberán estar dos representantes de la Secretaría de Finanzas, así como uno de la Secretaría de Desarrollo Económico y uno de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Los dos vocales restantes de libre designación deberán ser especialistas en materia registral; su designación se hará considerando su experiencia, honradez y prestigio, y durarán tres años en su encargo, pudiendo ser designados por periodos subsecuentes de tres años cada uno a elección del gobernador del estado.

El artículo 8 de la ley invocada confiere al Consejo Directivo, facultades para elaborar las políticas y lineamientos generales del Instituto de la Función Registral del Estado de México; aprobar los programas y proyectos del Instituto de la Función Registral del Estado de México, así como sus modificaciones; autorizar el reglamento interior, la estructura orgánica y los manuales administrativos, así como los demás ordenamientos jurídicos y administrativos que rijan la organización y el funcionamiento del Instituto de la Función Registral del Estado de México, así como sus modificaciones, y someterlos a la autorización de las instancias competentes cuando la normatividad así lo determine; aprobar la creación o extinción de comités o grupos de trabajo internos; aprobar la creación, eliminación o readscripción de oficinas registrales en el estado, de conformidad con las disposiciones en la materia; aprobar los proyectos de reformas jurídicas y administrativas orientadas a mejorar el funcionamiento del Instituto de la Función Registral del Estado de México, así como hacer más eficiente el sistema re-

gistrar, y someterlos a la aprobación de las instancias competentes; aprobar los proyectos del presupuesto anual de ingresos y egresos del Instituto de la Función Registral del Estado de México y someterlos a la autorización de las instancias competentes; autorizar los estados financieros y el balance anual del Instituto de la Función Registral del Estado de México, previo dictamen del auditor externo; establecer los montos de los derechos por los servicios que presta el Instituto de la Función Registral del Estado de México, de conformidad con la legislación aplicable; autorizar la distribución de los recursos que se obtengan de las operaciones que realice el Instituto de la Función Registral del Estado de México, conforme a lo previsto en los ordenamientos legales en la materia; fijar las políticas y bases generales que regulen los convenios, acuerdos o contratos que celebre el Instituto de la Función Registral del Estado de México con terceros, conforme a lo previsto en la normatividad aplicable; autorizar la celebración de los convenios necesarios para la consecución de los fines del Instituto de la Función Registral del Estado de México y la prestación de sus servicios, con facultades para asumir obligaciones de hacer y no hacer, incluyendo obligaciones de indemnización; autorizar la contratación, gestión, obtención y canalización de apoyos económicos, créditos, préstamos, empréstitos y financiamientos de cualquier naturaleza, incluyendo la emisión de valores y la participación en la creación de fideicomisos, así como autorizar al director general para realizar todos los actos necesarios con este propósito, para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus atribuciones, y la disposición por cualquier medio de los activos, bienes, derechos e ingresos que integran el patrimonio del Instituto o que derivan de la prestación de sus servicios, incluyendo a través del otorgamiento de cualquier tipo de garantía, contrato, mandato e instrucción y de la cesión, afectación o enajenación de dichos activos, bienes, derechos e ingresos en favor de terceros, incluyendo fideicomisos revocables o irrevocables; autorizar al director general a realizar actos de enajenación, cesión, afectación o disposición de los activos, bienes, derechos e ingresos que integran el patrimonio del Instituto o que derivan de la prestación de sus servicios, sin necesidad de subasta pública, en condiciones favorables para el Estado y conforme a los lineamientos previstos en la presente Ley; autorizar la delegación de facultades del director general en servidores públicos subalternos; aprobar el informe anual de actividades que rinda el director general; autorizar los nombramientos o remociones de los titulares de las unidades administrativas del Instituto de la Función Registral del Estado de México que le correspondan, así como de los registradores, de conformidad con las políticas, lineamientos y demás disposiciones que al

efecto se establezcan; verificar que los procesos productivos y el uso de los instrumentos para elevar la eficiencia del Instituto de la Función Registral del Estado de México se ajusten a los requerimientos y programas de la entidad federativa; recibir las herencias, legados, donaciones y demás bienes que se otorguen a favor del Instituto de la Función Registral del Estado de México, y autorizar la celebración de los convenios que considere necesarios con la autoridad competente o con cualquier tercero, para el cobro de los derechos por los servicios que presta el Instituto de la Función Registral del Estado de México.

5. *El Instituto Mexiquense de la Pirotecnia*

De conformidad con la ley que lo crea, el Instituto Mexiquense de la Pirotecnia es un organismo descentralizado dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, cuyas principales atribuciones consisten en controlar y vigilar las medidas de seguridad que se deben observar en las actividades de fabricación, uso, venta, transporte, almacenamiento y exhibición de artículos pirotécnicos, desarrolladas en el estado de México; promover acciones modernizadoras de capacitación y tecnológicas en materia pirotécnica; desarrollar y consolidar una cultura de prevención y de seguridad en materia pirotécnica; aplicar y evaluar programas de atención integral para los artesanos e industriales del sector pirotécnico; aplicar y evaluar programas a fin de evitar siniestros y desastres por la fabricación, uso, venta, transporte, almacenamiento y exhibición de artículos pirotécnicos; impulsar el establecimiento de estrategias y la ejecución de acciones para combatir las causas originadoras de contingencias ocasionadas por la fabricación, uso, venta, transporte, almacenamiento y exhibición de artículos pirotécnicos; suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con los sectores público, privado y social, según corresponda, para el cumplimiento de su objeto; colaborar, en términos de ley, en auxilio o coordinación con las autoridades federales en materia de pirotecnia; efectuar estudios permanentes a la legislación sobre la materia, así como el análisis de proyectos y estudios que se sometan a su consideración por los diferentes sectores de la sociedad; plantear reformas al marco jurídico en la materia, a fin de adecuarlo a los requerimientos actuales y futuros; dar asesoría jurídica en materia pirotécnica a las personas que lo soliciten; realizar estudios sobre medidas preventivas en función de los riesgos derivados de la actividad pirotécnica; coordinar el establecimiento y creación de zonas pirotécnicas en el estado de México; fomentar la industrialización de las actividades pirotécnicas en el estado de México

que ofrezca mayores condiciones de prevención y seguridad, así como la utilización de materiales de mayor calidad y menor riesgo; elaborar propuestas y opiniones respecto a las políticas, programas y acciones de los sectores social y privado en materia pirotécnica; dar asesoría a los sectores social y privado en la elaboración y ejecución de programas relacionados con la pirotecnia; realizar acciones preventivas en zonas y lugares de riesgo donde se fabriquen artículos pirotécnicos; tener en un padrón a las personas físicas y jurídicas colectivas que fabriquen, usen, vendan, transporten, almacenen y exhiban artículos pirotécnicos y sustancias para su elaboración en el estado de México y que participen en los programas y eventos promovidos o coordinados por el Instituto; registrar los dictámenes de seguridad y de los certificados de seguridad municipal solicitados y presentados por los pirotécnicos; tramitar ante la instancia correspondiente, la expedición de opinión favorable en materia de artículos pirotécnicos; verificar que los establecimientos que fabriquen, usen, vendan, transporten, almacenen y exhiban artículos pirotécnicos y sustancias para su elaboración, con la finalidad de determinar si reúnen las condiciones de seguridad para la emisión del dictamen de seguridad por la instancia correspondiente; practicar visitas periódicas a los establecimientos que fabriquen, usen, vendan, transporten, almacenen y exhiban artículos pirotécnicos y sustancias para su elaboración, a efecto de verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad; establecer medidas de seguridad, cuando en los establecimientos en los que se fabriquen, usen, vendan, transporten, almacenen y exhiban artículos pirotécnicos y sustancias para su elaboración hayan cambiado las condiciones de seguridad determinadas en el dictamen de seguridad correspondiente y en el certificado de seguridad municipal, dando aviso a la Secretaría de la Defensa Nacional; aplicar las medidas de seguridad necesarias cuando se detecten establecimientos clandestinos dedicados a la fabricación, uso, venta, transportación, almacenamiento y exhibición de artículos pirotécnicos y sustancias para su elaboración, e informar de inmediato sobre ello a la Secretaría de la Defensa Nacional y demás autoridades federales y estatales competentes; realizar foros, conferencias, congresos, seminarios, talleres o mesas redondas para la discusión de la problemática existente en materia de pirotecnia, con el propósito de proponer soluciones; realizar estudios e investigaciones pirotécnicos, así como difundir los resultados entre la población y las instancias competentes; hacer intercambio de experiencias con instituciones nacionales e internacionales afines, sobre la problemática existente en la materia, que permitan orientar acciones y programas de atención en beneficio de este sector y de la sociedad en general, e implementar

y proponer programas y acciones para estimular una cultura de legalidad, respeto, responsabilidad, prevención, protección y seguridad en materia de pirotecnia.

6. *El Instituto Mexiquense de la Vivienda Social*

En los términos del artículo de la ley que lo crea, el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social es un organismo público descentralizado, de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El objeto del Instituto, según dispone el artículo 2 de su ley, consiste en promover, programar, organizar, coordinar y regular lo concerniente a la vivienda social y el suelo en el estado de México, procurando que el beneficio sea para los grupos sociales más vulnerables.

De conformidad con el artículo 4 de su ley, el Consejo Directivo es la máxima autoridad del Instituto, y está integrado por el presidente, quien será el secretario de Desarrollo Urbano y Obra; el secretario, quien será designado por el Consejo Directivo a propuesta de su presidente; el comisario, quien será el representante de la Secretaría de la Contraloría, y por el número de vocales que se consideren necesarios.

Previene el artículo 7 de la ley en cita, que el Consejo Directivo está facultado para autorizar el reglamento interior y demás disposiciones jurídicas del Instituto que rijan la organización y el funcionamiento de éste; fijar las políticas y lineamientos generales del Instituto; elaborar las políticas y bases generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que celebre el Instituto con terceros, de acuerdo con la normatividad en la materia; recibir las herencias, donaciones, legados y demás bienes que se otorguen a favor del Instituto; aprobar la creación o extinción de comités o grupos de trabajo internos del Instituto; autorizar los programas del Instituto y sus modificaciones; autorizar los anteproyectos del presupuesto anual de ingresos y egresos del Instituto, y enviarlos al gobernador del estado; aprobar los estados financieros y el balance anual del Instituto, previo dictamen del auditor externo; aprobar el informe anual de actividades del director general del Instituto. autorizar la delegación de facultades del director general en subalternos, y autorizar la contratación de créditos.

El artículo 10 de la ley en cita asigna al director general las atribuciones de cumplir los acuerdos que emita el Consejo Directivo; representar legalmente al Instituto con las facultades de un apoderado general, para actos de administración y dominio, pleitos y cobranzas, para emitir, avalar y negociar títulos de crédito con todas las facultades que requieran cláusula espe-

cial conforme a la ley, y sustituir y delegar esta representación en uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente. Para vender, ceder, enajenar o gravar los bienes inmuebles, las concesiones o derechos que formen el patrimonio del Instituto y realizar actos de dominio, se requerirá la autorización expresa del Consejo Directivo; entregar al Consejo Directivo, en cada sesión ordinaria, un informe de los estados financieros y de las actividades generales del Instituto; poner a consideración del Consejo Directivo, los anteproyectos del presupuesto anual de ingresos y de egresos del Instituto; participar en las sesiones del Consejo Directivo con voz, pero sin voto; sugerir al Consejo Directivo las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Instituto, así como los programas de trabajo y presupuestos; plantear al Consejo Directivo las modificaciones a la estructura orgánica y funcional del Instituto; entregar al Consejo Directivo para su aprobación, los proyectos de reglamento interior, manuales administrativos y demás disposiciones para que rijan la organización y funcionamiento del Instituto; de las condiciones generales de trabajo y de los manuales de organización, así como sus modificaciones, en su caso; suscribir convenios, contratos y acuerdos con terceros, informando de ello al Consejo Directivo, previa aprobación del Consejo; firmar escrituras públicas con las que se reconozca y otorgue seguridad jurídica de la propiedad a las personas, en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda; presentar denuncias y querellas en el ámbito de su competencia; plantear al Consejo Directivo las políticas y lineamientos generales del Instituto; supervisar el cumplimiento del objeto, planes y programas del Instituto, así como de sus comités internos; manejar el patrimonio del Instituto; designar y remover al personal del Instituto, previo acuerdo del Consejo Directivo; entregar al Consejo Directivo un informe anual de actividades, y vigilar la organización y funcionamiento del Instituto.

7. El Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia

Como establece la Ley que crea al Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia, éste es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de Toluca.

El Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia, según reza su artículo 2, tiene por objeto la formación y profesionalización especializada en seguridad pública, de servidores públicos y aspirantes a ingresar a las instituciones de seguridad pública o corporaciones de seguridad privada, con la finalidad de contribuir al perfeccionamiento de la seguridad pública.

El artículo 4 de su ley asigna al Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia las atribuciones de emplear los procedimientos homologados del Sistema Nacional de Seguridad Pública; dar capacitación en materia de investigación científica y técnica a los integrantes de las instituciones de seguridad pública y corporaciones de seguridad privada; desarrollar los programas de estudio e investigación académica en materia ministerial, pericial, policial y de seguridad pública de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la Ley de Seguridad del Estado de México, en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables; prestar servicios educativos a las instituciones de seguridad pública y corporaciones de seguridad privada del estado y municipios; implementar estudios educativos de nivel técnico, medio superior y superior en materia de seguridad pública, así como gestionar el reconocimiento de validez oficial ante las instancias competentes; formular los procesos de capacitación y profesionalización de los aspirantes y servidores públicos; usar los contenidos de los planes y programas para la formación de los servidores públicos a que se refiera el respectivo Programa Rector de Profesionalización a nivel nacional; asegurar la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas de profesionalización; participar en el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de aspirantes y vigilar su aplicación; llevar a cabo los estudios para detectar las necesidades de capacitación y profesionalización de los servidores públicos y proponer los cursos correspondientes; publicar las convocatorias para el ingreso al Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia; otorgar los registros, autorizaciones y reconocimiento de los planes y programas de estudios ante las autoridades competentes; emitir constancias y certificados de las actividades para la profesionalización que impartan; revisar que los aspirantes e integrantes de las instituciones de seguridad pública y corporaciones de seguridad privada se sujeten a los manuales del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia; elaborar planes de becas para la realización de cursos de capacitación, profesionalización y especialización, en coordinación con las instituciones de seguridad pública; celebrar convenios con instituciones educativas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, con objeto de brindar formación académica de excelencia a los servidores públicos; comprobar que los aspirantes a formar parte de las instituciones policiales cumplan con el perfil aprobado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación; hacer evaluaciones de habilidades, destrezas, actitudes, conocimientos generales y específicos a los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública o integrantes de corporaciones de seguridad privada, sobre su desempeño, conforme a

los perfiles aprobados por las autoridades competentes, así como expedir la constancia correspondiente para los efectos de su certificación.

Los órganos de administración del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia son la Junta de Gobierno, el Consejo Académico y el director general.

El artículo 7 de la ley de referencia otorga a la Junta de Gobierno, facultad para elaborar las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia; emitir el estatuto orgánico y demás ordenamientos internos para el mejor funcionamiento del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia; autorizar el proyecto de presupuesto del Instituto Mexiquense de Seguridad y Justicia; dar el visto bueno a los informes que rinda el director general, y autorizar los nombramientos de profesores e investigadores que le sean propuestos por el director general, en los términos de esta Ley.

8. El Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango

Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley que crea al Organismo Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango, éste cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Salud, al que el artículo 3 de su ley le atribuye prestar los servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios y ambulatorios de alta especialidad que determinen las disposiciones aplicables, así como aquellos que autorice su Consejo Interno relacionados con la salud, fundados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios y hasta el límite de su capacidad instalada; proporcionar servicios de alta especialidad a otras instituciones, organismos y entidades públicas y privadas que así lo requieran, previa aprobación y suscripción de los contratos o convenios que para tal efecto se celebren; actuar como hospital estatal de referencia de tercer nivel, para efectos del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos; preparar recursos humanos altamente capacitados en el campo de las especialidades médicas, implementando esquemas innovadores; ejecutar programas y cursos de capacitación, enseñanza y especialización de personal profesional, técnico y auxiliar, en sus áreas de especialización y afines, así como evaluar y reconocer el aprendizaje; desarrollar investigaciones clínicas, científicas, experimentales, epidemiológicas y tecnológicas en las áreas médica, biomédicas y sociomédicas que para el efecto apruebe su Consejo Interno; dar información técnica y científica sobre los avances que en materia de salud registren, así como publicar los resultados de los trabajos

de investigación que se realicen; suscribir acuerdos, convenios, contratos y demás actos jurídicos orientados al cumplimiento del objeto y atribuciones del Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango; extender constancias, diplomas, reconocimientos y certificados de estudios, grados y títulos, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables; normar los procedimientos de selección e ingresos de los interesados en estudios de posgrado y establecer las normas para su permanencia en el Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango, de acuerdo con las disposiciones aplicables; implementar esquemas de contratación de servicios profesionales técnicos y de cualquier otra naturaleza que se requieran para el adecuado funcionamiento del Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango conforme las disposiciones legales aplicables; establecer esquemas innovadores de generación y aprovechamiento de recursos para el incremento del patrimonio, siempre y cuando sean congruentes con el objeto del organismo público descentralizado y con las disposiciones jurídicas aplicables; fungir como órgano de consulta técnico y normativo en su materia para las dependencias y organismos auxiliares del gobierno del estado de México; participar con la Secretaría de Salud en la actualización de las estadísticas sobre la situación sanitaria de la entidad, respecto a la materia de su especialización, y realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con la presente Ley, su Reglamento Interior y otras disposiciones legales aplicables al Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango.

Encomienda el artículo 5 de la ley en cita la dirección y administración del Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango al Consejo Interno y al director general. El Consejo Interno, según el artículo 6 de la ley citada, se integra por el presidente, quien será el secretario de Salud, el vicepresidente, quien será el coordinador de Hospitales Regionales de Alta Especialidad; el secretario, quien será el director general del Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango; el comisario, quien será el representante de la Secretaría de la Contraloría; cuatro vocales, de los cuales uno será representante de la Secretaría de Finanzas y los otros tres serán representantes del sector salud que no se encuentren laborando en el Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango.

9. Los servicios educativos integrados al estado de México

En los términos de lo establecido en la Ley que Crea al Organismo Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado

de México, dicho organismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.

La ley en cita confiere al organismo, facultades para desarrollar, dirigir, vigilar y evaluar los servicios de educación básica y normal transferidos, en concordancia con el artículo 3o. constitucional, la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación Pública del Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Educativo, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y demás disposiciones, que de manera programada y con base en las políticas establezcan las autoridades educativas; colaborar con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social en la reorganización del sistema educativo transferido; fomentar el funcionamiento de los consejos técnicos de la educación estatal y municipal; plantear, por conducto del Ejecutivo del estado, a la Secretaría de Educación Pública, los objetivos y contenidos regionales de los planes y programas de estudio de enseñanza básica; elaborar programas de superación académica y actualización para el magisterio, y de capacitación para el personal administrativo; desarrollar investigación educativa tendiente a mejorar el desempeño del personal docente y los educandos; diseñar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal, según los reglamentos que se expidan al efecto, y demás disposiciones legales aplicables, atendiendo a lo establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios suscritos entre el Ejecutivo Federal, el gobierno del estado de México y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 18 de mayo de 1992; cumplir los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y las normas para su permanencia; intervenir en los programas de educación para la salud, mejoramiento del ambiente y otros de interés social aprobados por el estado; organizar y fomentar la enseñanza y la práctica de los deportes, propiciando la participación de los educandos en torneos y justas deportivos; vigilar la realización de actos cívicos escolares de acuerdo con el calendario oficial; dar becas con base en lineamientos que establezca el Ejecutivo estatal, tomando en su caso la opinión del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, emitir certificados de estudio; fortalecer la participación de la comunidad en el sistema educativo; manejar los recursos humanos, financieros, técnicos y materiales, destinados al cumplimiento de su objeto, manejar su patrimonio conforme a esta Ley y demás disposiciones aplicables; suscribir convenios de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos y privados para el cumplimiento de su objeto; enterar al Ejecutivo estatal, sobre el cumplimiento de la normativi-

dad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones, y emitir las disposiciones aplicables a efecto de hacer efectivas las atribuciones que le confiere esta Ley.

Son órganos de gobierno y administración del organismo, el Consejo Directivo, la Dirección General, y las coordinaciones de área.

El Consejo Directivo, según establece el artículo 7 de su ley, es el órgano máximo de gobierno, y se integra con el presidente, que será el secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social; el vicepresidente, que será el secretario de administración; el secretario, que será el director del organismo; cuatro vocales, que serán: el secretario de Finanzas y Planeación del gobierno del estado; el director jurídico y consultivo del gobierno del estado, el servidor público encargado de las funciones de operación educativa del estado, y el servidor público encargado de las funciones de desarrollo educativo del estado.

El artículo 10 del referido ordenamiento legal señala como facultades y obligaciones del Consejo Directivo: diseñar las políticas generales del organismo; nombrar comisiones de análisis de los asuntos de su competencia; discutir y, aprobar en su caso, el programa anual de actividades que le presente el director general, que deberá sujetarse a los lineamientos señalados por los programas estatales y el propio Consejo; aprobar los proyectos de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como la asignación de recursos humanos, técnicos y materiales que apoyen el desarrollo de las funciones encomendadas al organismo; aprobar la cuenta anual de ingresos y egresos del organismo; emitir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia; aprobar los nombramientos de coordinadores de área propuestos por el director general; autorizar, de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar el organismo con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios; aprobar los informes periódicos que rinda el director general del organismo con la intervención que corresponda al comisario, y plantear a las autoridades educativas competentes, programas de estímulos y reconocimientos a los maestros.

10. *El Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco*

La ley que crea al organismo descentralizado de carácter estatal denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco a éste le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, y en su artículo 5 le confiere las

siguientes atribuciones: proporcionar educación superior, preponderantemente tecnológica y humanística, en las áreas industriales y de servicios, así como educación de superación académica alterna y de actualización para su comunidad y los sectores industrial y social; ejecutar su plan institucional de desarrollo; elaborar sus planes y programas de estudio, estableciendo procedimientos de acreditación y certificación de estudios para someterlos a la autorización de la Secretaría de Educación Pública; implementar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico conforme a lo previsto por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes reglamentarias de la materia y este ordenamiento; normar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución; promover actividades culturales y deportivas que contribuyan al desarrollo del educando; incentivar al personal directivo, docente administrativo y de apoyo para su superación permanente, favoreciendo la formación profesional en cada nivel; reconocer estudios, así como establecer equivalencias de los realizados en otras instituciones educativas, de conformidad con el sistema nacional de créditos; emitir constancias y certificados de estudios, títulos profesionales y grados académicos, así como otorgar distinciones profesionales; desarrollar programas de intercambio académico y colaboración profesional con organismos e instituciones culturales, educativos, científicos o de investigación nacionales y extranjeros; normar el desarrollo de sus funciones sustantivas: docencia, investigación, difusión cultural y vinculación con los sectores público, privado y social; dar servicios de asesoría; de elaboración de proyectos de desarrollo de prototipos; de paquetes tecnológicos y capacitación técnica a los sectores público, social y privado que lo soliciten; realizar actividades de vinculación a través de educación continua, para beneficiar a los sectores social y productivo, y elaborar el marco normativo interno necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.

El Tecnológico, de acuerdo con el artículo 6 de su ley, cuenta con las siguientes autoridades: la junta directiva, cuyo presidente es nombrado por el gobernador del estado, que es la máxima autoridad, y el director.

Por disponerlo el artículo 13 de su ley, la junta directiva, cuyo presidente es nombrado por el gobernador del estado, tiene como sus atribuciones implementar las políticas y lineamientos generales del Tecnológico; aprobar los proyectos académicos que se le presenten; aprobar y modificar los proyectos de los planes y programas de estudio, que deberán someterse a la autorización de la Secretaría de Educación Pública; aprobar los programas sobre actualización y mejoramiento profesional académico; emitir los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia;

autorizar los programas y presupuestos del Tecnológico, así como sus modificaciones, sujetándose a lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de planeación, presupuestación y gasto público, así como en el Plan Estatal de Desarrollo y, en su caso, a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados; autorizar anualmente, previo dictamen del auditor externo, los estados financieros; autorizar los nombramientos y remociones de los subdirectores, jefes de división y jefes de departamento, a propuesta del director; aprobar el informe anual de actividades que rinda el director; aprobar los proyectos de presupuesto anual de ingresos y egresos, así como la asignación de recursos humanos, técnicos y materiales que apoyen el desarrollo de las funciones encomendadas al organismo; aprobar la cuenta anual de ingresos y egresos del Tecnológico; establecer, de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que requieren los convenios, contratos o acuerdos que debe celebrar el organismo con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios; recibir las donaciones, legados y demás liberalidades que se otorguen en favor del Tecnológico, y verificar la conservación del patrimonio del Tecnológico, así como conocer y resolver sobre actos que asignen o dispongan de sus bienes, y dictar las reglas generales a las que deberá sujetarse el Tecnológico en la celebración de acuerdos, convenios y contratos con los sectores público, social y privado para la ejecución de acciones en materia de política educativa.

11. *El Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec*

En los términos del artículo 1 de la Ley que Crea al Organismo descentralizado de Carácter Estatal denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, se crea el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec como organismo público descentralizado del estado de México, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al que el artículo 4 de esa ley le confiere facultad para prestar servicio público de educación superior tecnológica en las áreas industriales y de servicios, así como cursos de actualización y superación académica, modificar, en su caso, sus planes y programas de estudio, y establecer los procedimientos de acreditación y certificación de estudios para someterlos a la autorización de la Secretaría de Educación Pública; desarrollar programas de intercambio académico y colaboración profesional con organismos e instituciones culturales, educativas, científicas o de investigación nacionales y extranjeras; emitir constancias y certificados de estudios, títulos profesionales y grados académicos y otorgar distinciones

profesionales; normar el desarrollo de sus funciones sustantivas: docencia, investigación, vinculación con los sectores público, privado y social y difusión cultural; reconocer estudios, así como establecer equivalencias de los realizados en otras instituciones educativas de conformidad con el sistema nacional de créditos; dar servicios de asesoría, elaboración de proyectos de desarrollo de prototipos, paquetes tecnológicos y capacitación técnica a los sectores público, social y privado que lo soliciten; promover actividades culturales y deportivas, que contribuyan al desarrollo del educando; instaurar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico conforme a lo previsto por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias de la materia y este ordenamiento; normar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución, y emitir las disposiciones necesarias a fin de hacer efectivas las facultades que se le confieren para el cumplimiento de su objetivo.

Previene el artículo 5 de la ley en cita, que los órganos de gobierno del Tecnológico mencionado sean la Junta Directiva, el director, los subdirectores, los jefes de división y los jefes de departamento.

El artículo 6o. de dicha ley erige a la Junta Directiva como la máxima autoridad de la institución; dispone que esté conformada por dos representantes del gobierno del estado designados por el Ejecutivo, uno de los cuales presidirá la junta. A invitación del gobierno estatal; dos representantes del gobierno federal, designados por el secretario de Educación Pública, el representante del gobierno municipal, el representante del sector social de la comunidad designados por el ayuntamiento, dos representantes del sector productivo de bienes y servicios que participen en el financiamiento de la institución a través de una asociación civil constituida para apoyar las funciones del Tecnológico, y que serán designados por la propia asociación de conformidad con sus estatutos.

De conformidad con el artículo 7 de la ley mencionada, las facultades de la Junta Directiva consisten principalmente en establecer las políticas y lineamientos generales de la institución; aprobar los proyectos académicos que se le presenten y los que surjan en su propio seno; aprobar y modificar los proyectos de los planes y programas de estudio, que deberán someterse a la autorización de la Secretaría de Educación Pública; emitir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones de su competencia; aprobar el proyecto anual de ingresos y el correspondiente a los egresos, así como la organización de recursos humanos y materiales que apoyen su desarrollo; aprobar la cuenta anual de ingresos y egresos; establecer el Consejo Técnico

Consultivo que apoyará los trabajos de la Junta Directiva, y designar a los subdirectores y jefes de división a propuesta del director.

Los requisitos para ser miembro de la Junta Directiva, según previene el artículo 8 de la ley, consisten en ser de nacionalidad mexicana; edad mínima de veinticinco años de edad; tener título de licenciatura o tener experiencia académica y profesional equivalente; tener amplia solvencia moral y reconocido prestigio profesional.

12. *La Universidad Tecnológica “Fidel Velázquez”*

Dispone el artículo 1 de la Ley que crea al organismo descentralizado de carácter estatal denominado Universidad Tecnológica “Fidel Velázquez”, que ésta esté dotada de personalidad jurídica y de patrimonio propios; su objeto, según dispone el artículo 4 de dicha ley, consiste en preparar profesionales aptos para la aplicación y generación de conocimientos y la solución creativa de los problemas, con un sentido de innovación al incorporar los avances científicos y tecnológicos de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico y social de la región, el estado y el país; efectuar investigaciones científicas y tecnológicas que permitan el avance del conocimiento, que fortalezcan la enseñanza tecnológica y el mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales que contribuyan a elevar la calidad de vida de la sociedad; implementar programas de vinculación con los sectores público, privado y social que contribuyan a consolidar el desarrollo tecnológico y social de la comunidad, e impulsar la cultura nacional y universal.

Para lograr su objeto, el artículo 5 de la ley en cita le atribuye a la institución la facultad para instaurar la organización administrativa y académica que estime conveniente de acuerdo con los lineamientos generales previstos en la Ley; normar el desarrollo de sus funciones sustantivas y de apoyo, así como la estructura y atribuciones de sus órganos; programar la enseñanza e incorporar en sus planes y programas de estudio los temas particulares o regionales; elaborar sus programas de investigación y vinculación; elaborar procedimientos de acreditación y certificación de estudios; emitir certificados de estudio, títulos y distinciones especiales; establecer equivalencias de los estudios realizados en otras instituciones educativas nacionales y extranjeras; normar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución; determinar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico; elaborar programas de superación académica y actua-

lización, dirigidos tanto a los miembros de la comunidad universitaria como a la población en general; fomentar estrategias de participación y concertación con los sectores público, social y privado para fortalecer las actividades productivas; suscribir convenios de colaboración con instituciones y organismos nacionales, extranjeros y multinacionales para el desarrollo y fortalecimiento de su objeto; promover actividades que permitan a la comunidad el acceso a la cultura en todas sus manifestaciones; manejar su patrimonio conforme a lo establecido en la Ley, expidiendo las disposiciones internas que lo regulen, y dictar las disposiciones necesarias, con el fin de hacer efectivas las atribuciones que se le confieren, para el logro de su objeto.

En los términos del artículo 6 de su ley, el Consejo Directivo y el rector son sus principales autoridades; señala el artículo 7 de la Ley que el Consejo Directivo se integra con tres representantes del gobierno del estado, designados por el Ejecutivo estatal; dos representantes del gobierno federal, designados por el secretario de Educación Pública; un representante del gobierno municipal de Nicolás Romero, designado por el ayuntamiento; tres representantes del sector productivo de la región, y tres representantes del sector social, designados por el secretario general de la Confederación de Trabajadores de México.

Asigna el artículo 11 de la ley aludida al Consejo Directivo la atribución de representar legalmente a la Universidad con las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas, de administración y para actos de dominio, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a la Ley, y sustituir y delegar esta representación en uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente; nombrar a los miembros del Patronato de la Universidad; resolver los conflictos que surjan entre las autoridades universitarias, maestros y alumnos; emitir su reglamento interior; resolver los proyectos académicos que se le presenten y los que surjan en su propio seno; emitir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones que rijan el desarrollo de la institución; aprobar los temas particulares o regionales contenidos en los planes y programas de estudio; aprobar el proyecto anual de ingresos y el correspondiente a egresos; autorizar la cuenta anual de ingresos y egresos; nombrar al auditor externo que le proponga la autoridad correspondiente, quien dictaminará los estados financieros; crear comisiones para el análisis de los asuntos de su competencia; aprobar los informes que deberá presentar el rector; designar y remover a los secretarios y directores de división o de centro de la Universidad, a propuesta del rector; establecer las políticas y lineamientos generales para el debido funcionamiento de la institución, y dictar las reglas generales a las que deberá sujetarse la Universidad en la celebración de acuerdos, conve-

nios y contratos con los sectores público, social y privado, para la ejecución de acciones en materia de política educativa.

El rector de la Universidad, según dispone el artículo 12, será el representante legal de la institución, con las facultades que le confiera el Consejo Directivo, que será auxiliado en los asuntos judiciales por un abogado general, el que tendrá las facultades que le otorgue el rector.

13. *La Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl*

La ley que crea al organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl crea en su artículo 1 la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, como organismo público descentralizado del gobierno del estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De conformidad con lo ordenado en el artículo 5 de la ley, la Universidad tiene facultad para normar el desarrollo de sus funciones sustantivas y de apoyo, así como la estructura y atribuciones de sus órganos; programar la enseñanza e incorporar en sus planes y programas de estudios los contenidos particulares o regionales conforme a las disposiciones legales aplicables; establecer sus programas de investigación y vinculación; implementar los procedimientos de acreditación y certificación de estudios; emitir certificados de estudios, así como títulos y distinciones especiales; revalidar y establecer equivalencias de los estudios realizados en otras instituciones educativas nacionales y extranjeras; normar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución; fijar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico; implementar programas de superación académica y actualización, dirigidos tanto a los miembros de la comunidad universitaria como a la población en general; desarrollar actividades que permitan a la comunidad el acceso a la cultura en todas sus manifestaciones; diseñar estrategias de participación y concertación con los sectores público, privado y social, para la proyección de las actividades productivas con los más altos niveles de eficiencia y sentido social; suscribir convenios de colaboración con instituciones y organismos nacionales, extranjeros y multinacionales para el desarrollo y fortalecimiento de su objeto; manejar su patrimonio conforme a lo estatuido en la Ley, y expedir las disposiciones internas que lo regulan, y dictar las disposiciones necesarias a fin de hacer efectivas las facultades que se le confieren, para el cumplimiento de su objeto.

Las autoridades de la Universidad las encabeza el Consejo Directivo, por disponerle así el artículo 6 de su ley, cuyas facultades consisten, según su artículo 11, en discutir y, en su caso, aprobar los programas que correspondan a la universidad; emitir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones que rijan el desarrollo de la institución; aprobar los contenidos particulares o regionales de los planes y programas de estudio, conforme a las disposiciones legales aplicables; aprobar el proyecto anual de ingresos y el correspondiente a los egresos, para ejercerlo con base en los acuerdos que determine, así como la asignación de recursos humanos y materiales que apoyen su desarrollo; aprobar, en su caso, la cuenta anual de ingresos y egresos de la institución; crear comisiones para el análisis de los asuntos de su competencia; supervisar la preservación y conservación del patrimonio universitario, así como conocer y resolver sobre actos de asignación o disposición de sus bienes; aprobar los informes que deberá presentar el rector; acordar los nombramientos y remociones de los secretarios y directores de división o de centro de la Universidad, a propuesta del rector; implementar las políticas y lineamientos generales para el debido funcionamiento de la institución, y dictar las reglas generales a las que deberá sujetarse la universidad en la celebración de convenios y contratos con los sectores público, social y privado para la ejecución de acciones en materia educativa.

14. *La Universidad Tecnológica de Tecámac*

De conformidad con la Ley que Crea al Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado Universidad Tecnológica de Tecámac confiere a esta Universidad personalidad jurídica y patrimonio propios, y en su artículo 4 hace consistir su objeto en preparar técnicos superiores y profesionales universitarios en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado, aptos para la aplicación y generación de conocimiento y la solución creativa de los problemas, con un sentido de innovación, al incorporar los avances científicos y tecnológicos de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico y social de la región, el estado y el país; desarrollar investigaciones científicas y tecnológicas que permitan el avance del conocimiento, que fortalezcan la enseñanza tecnológica y el mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y materiales que contribuyan a elevar la calidad de vida de la sociedad; desarrollar programas de vinculación con los sectores público, privado y social que contribuyan a consolidar el desarrollo tecnológico y social de la comunidad; e impulsar la cultura nacional y universal; formular, desarrollar y operar programas y acciones de inves-

tigación tecnológica y servicios tecnológicos; prestar servicios de asesorías, apoyo administrativo, técnico y capacitación técnica; elaborar y desarrollar proyectos de ingeniería, supervisión, estudios y actividades en materia de seguridad, salud y medio ambiente, así como desarrollar estudios de proyectos geológicos, exploración, explotación y producción de hidrocarburos y demás áreas del sector energético, así como servicios diversos al sector público, social y privado.

El artículo 5 de la ley en cita confiere a la Universidad las atribuciones de asumir la organización administrativa y académica que estime conveniente de acuerdo con los lineamientos generales previstos en la Ley; evaluar y adecuar, en su caso, sus planes y programas de estudio, que deberán someterse a la autorización de la Secretaría de Educación Pública; elaborar y ejecutar su plan institucional de desarrollo; normar el desarrollo de sus funciones sustantivas y de apoyo, así como la estructura y atribuciones de sus órganos; desarrollar e impulsar la investigación humanística, científica y tecnológica; establecer sus programas de investigación y vinculación; implementar procedimientos de acreditación y certificación de estudios; emitir certificados, constancias, diplomas y títulos, así como distinciones especiales; establecer equivalencias de los estudios realizados en otras instituciones educativas nacionales y extranjeras, para fines académicos y de conformidad con la reglamentación; normar los procedimientos de selección e ingreso de los alumnos y establecer las normas para su permanencia en la institución; diseñar los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico; implementar programas de superación académica y actualización, dirigidos tanto a los miembros de la comunidad universitaria como a la población en general; promover estrategias de participación y concentración con los sectores público, social y privado, para fortalecer las actividades académicas; suscribir convenios de colaboración con instituciones y organismos nacionales, extranjeros y multinacionales para el desarrollo y fortalecimiento de su objeto; desarrollar actividades que permitan a la comunidad el acceso a la cultura en todas sus manifestaciones; manejar su patrimonio conforme a lo establecido en la Ley, y expedir las normas internas que lo regulen, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, y emitir las disposiciones necesarias, con el fin de hacer efectivas las atribuciones que se le confieren, para el cumplimiento de su objeto.

El Consejo Directivo y el rector son las principales autoridades de la Universidad, siendo la máxima el Consejo, al que el artículo 13 de la Ley le da facultad para implementar las políticas y lineamientos generales para el debido funcionamiento de la institución; aprobar los proyectos académicos que se le presenten y los que surjan en su propio seno; aprobar o modificar

los proyectos de planes y programas de estudio, que deberán presentarse para su autorización a la Secretaría de Educación Pública; implementar los programas sobre actualización académica y mejoramiento profesional; emitir los reglamentos, estatutos, acuerdos y demás disposiciones que rijan el desarrollo de la institución; autorizar los programas y presupuesto anual de ingresos y de egresos de la universidad, así como sus modificaciones, sujetándose a lo dispuesto en la legislación aplicable en materia de planeación, presupuestación y gasto público, así como en el Plan Estatal de Desarrollo y, en su caso, las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados; aprobar, su caso, la cuenta anual de ingresos y de egresos del organismo; autorizar anualmente, previo dictamen del auditor externo, los estados financieros; designar al secretario del Consejo Directivo a propuesta de su presidente; aprobar los nombramientos y remociones del secretario académico y de los directores de división y de centros de la universidad, a propuesta del rector; aprobar los informes que deberá presentar el rector; implementar, de acuerdo con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos o acuerdos que deba celebrar el organismo con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios; recibir las donaciones, legados y demás liberalidades que se otorguen en favor de la universidad; plantear la designación de los miembros del patronato de la universidad, así como conocer y resolver sobre actos que asignen o dispongan de sus bienes; resolver los conflictos que surjan entre las autoridades universitarias, maestros y alumnos; verificar la preservación y conservación del patrimonio de la universidad, así como conocer y resolver sobre actos que asignen o dispongan de sus bienes; establecer las reglas generales a las que deberá sujetarse la universidad en la celebración de acuerdos, convenios y contratos con los sectores público, social y privado, para la ejecución de acciones en materia de política educativa.

El artículo 18 de esta ley otorga al rector la facultad para representar legalmente a la universidad con las facultades de un apoderado general para pleitos y cobranzas, de administración y con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, y sustituir y delegar esta representación en uno o más apoderados para que las ejerzan individual o conjuntamente. Para actos de dominio requerirá de la autorización expresa del consejo directivo; dirigir el funcionamiento de la universidad, vigilando el cumplimiento de su objeto, planes y programas académicos, así como la correcta operación de sus órganos; sugerir al consejo directivo las políticas generales de la institución, y en su caso aplicarlas; constatar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que norman la estructura y funcionamiento de la universidad; plantear al consejo directivo, para su aprobación,

los nombramientos, renunciaciones y remociones del secretario académico y de los directores de división y de centro; sancionar las infracciones a las disposiciones legales de la institución y aplicar, en el ámbito de su competencia, las sanciones correspondientes; cumplimentar los acuerdos que emita el consejo directivo; designar y remover al personal de la universidad cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otra manera; suscribir convenios, contratos y acuerdos con dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, organismos del sector social y privado nacionales o extranjeros, dando cuenta al consejo directivo; proponer al consejo directivo, para su autorización, los proyectos del presupuesto anual de ingresos y de egresos; entregar anualmente al consejo directivo el programa de actividades del organismo; presentar al consejo directivo los proyectos de planes de desarrollo, programas operativos y aquellos de carácter especial que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la universidad; entregar al consejo directivo, para su autorización, los proyectos de reglamentos, manuales de organización, modificaciones de estructuras orgánicas y funcionales, así como planes de trabajo en materia de informática, programas de adquisiciones y contratación de servicios; supervisar y vigilar la organización y funcionamiento de la universidad; enterar cada dos meses al consejo directivo sobre los estados financieros y los avances de los programas de inversión, así como de las actividades desarrolladas por el organismo; asistir a las sesiones del consejo, con voz, pero sin voto, y entregar al consejo directivo y a la comunidad universitaria un informe anual de las actividades de la institución.

III. LA ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Actualmente existe en la administración pública del estado de México únicamente un órgano desconcentrado ubicado en el ámbito de la administración desconcentrada, que es el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México; anteriormente existía el Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial, que se convirtió en organismo público descentralizado de carácter estatal.

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, y 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;

- 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 fuera necesario y lo determinaran 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 taxis, 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 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 fuera simultáneamente función pública y servicio público.

IV. LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Lamentablemente, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública

y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Merced a la reforma de 1999 se hicieron algunas otras modificaciones al catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional —ahora de funciones y servicios públicos—; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”; el de limpia, se nombra “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; el de calles, parques y jardines: “Calles, parques y jardines y su equipamiento”, y los de seguridad pública y tránsito: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

Conforme al nuevo texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. Evidentemente, ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que corresponde al “agua potable”, no es en sí y por sí un servicio público, sino el producto que éste suministra; por tanto, la denominación correcta sería “servicio público de suministro de agua potable”; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de “drenaje”, para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al “alcantarillado”, debe decirse que no es un servicio público, sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y, en lo que atañe al “tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en mi opinión debiera ser: “*a*) Suministro de agua potable y drenaje”.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo constitucional en comento, son funciones y servicios públicos “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”, lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de esos conceptos es función pública y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos son actividades socioeconómicas residuales de interés público a cargo del municipio, que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión

debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, 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;
- 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 MEXIQUENSE

Acerca del municipio, la Constitución Política del Estado de México, en el segundo párrafo de su artículo 122, establece: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

VI. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en relación con los servicios públicos, dispone:

Artículo 125. Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
 - II. Alumbrado público;
 - III. Limpia, recolección, segregada, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos;
- En la recolección segregada, con la finalidad de fomentar la economía circular y promover la valorización de los residuos sólidos urbanos, se observará la siguiente clasificación:
- a) Orgánicos
 - b) Inorgánicos
- IV. Mercados y centrales de abasto;
 - V. Panteones;
 - VI. Rastro;
 - VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
 - VIII. Seguridad pública y tránsito;
 - IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
 - X. Asistencia social en el ámbito de su competencia, atención para el desarrollo integral de la mujer y grupos vulnerables, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;
 - XI. De empleo

En el capítulo séptimo del título cuarto, la ley en cita dispone que los servicios públicos sean prestados por la administración centralizada o por la descentralizada, o bien bajo el régimen de concesión, así como en coordinación con otros municipios, con el estado o con la Federación.

Cuando los servicios públicos sean prestados por los ayuntamientos, podrán coordinarse con el estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación, en el entendido de que pueden concesionarse a particulares, excepto los de seguridad pública y tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.

En el supuesto de que los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos. Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos.

En el caso de que los servicios públicos municipales se concesionen, se sujetarán a lo establecido en la normativa aplicable, por lo que el término de la concesión no podrá exceder al de la gestión del ayuntamiento, salvo que lo autorice previamente la Legislatura del estado.

VII. MARCO JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

Integran el régimen jurídico de los servicios públicos del municipio de Toluca de Lerdo, tanto la Constitución federal como la Constitución local, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, el Bando Municipal de Toluca de Lerdo, el Código reglamentario del Municipio de Toluca de Lerdo y los reglamentos específicos de sus servicios públicos municipales.

VIII. MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el estado de México, la *municipalización de los servicios públicos* se ha entendido en el sentido que la entendía el maestro José Castorena: “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”,²³⁸ como se advierte en el artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

IX. LOS INOBJETABLES SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE MÉXICO

En el texto de los artículos 115, fracción III, de la Constitución federal, y 225 de la Constitución local, identifiqué como inobjetable servicios públicos municipales los siguientes:

- I. Agua potable
- II. Drenaje
- III. Alumbrado público
- IV. Limpia
- V. Mercados y centrales de abasto
- VI. Panteones
- VII. Rastros

²³⁸ Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

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, bajo la 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-

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.

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 equilibrada 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”.²³⁹

²³⁹ Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 53.

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff: “Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general”.²⁴⁰

En el estado de México, 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 media 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

²⁴⁰ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., t. II, p. 27.

cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes; por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

Asimismo, la seguridad pública se puede explicar como una función pública, y, por tanto, como una actividad esencial del Estado, que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; encaminada también a preservar las libertades, la paz y orden públicos.

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que, como toda función pública, es una actividad del Estado; mas no una actividad estatal cualquiera, sino una actividad esencial, sin cuya realización sobreviene el caos, y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —cuando menos en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública, cuyo ejercicio entraña el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, y pone de manifiesto la soberanía de éste.

La seguridad pública, a cargo de la policía preventiva, incluye también la seguridad vial, entendida como el aspecto de aquélla relativo a proteger la integridad física de la población en la vía pública respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular; temas que son de la competencia municipal, al estar incluidos en el inciso *h*) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal, y en el artículo 122 de la Constitución mexicana.

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 aún más 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 básica-

mente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.²⁴¹

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”.²⁴²

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 objeto de tomar medidas que minimicen los daños que provocan, o bien restableciendo los bienes y servicios que resultaren vulnerados con el paso de estos acontecimientos de la manera más pronta y eficaz. Al respecto, la Ley General de Protección Civil de 2012, en la fracción XLII de su artículo 2, define a la protección civil como

...la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de

²⁴¹ Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

²⁴² Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Esta modalidad de la función de seguridad pública faculta y obliga a los municipios para llevar a cabo la creación, regulación y operación de los sistemas de protección civil en su ámbito de competencia, los cuales formarán parte del Sistema Nacional de Protección Civil, de acuerdo con la Ley General referida, que establece:

Artículo 14. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

2. Las obras públicas de calles, parques y jardines y su equipamiento

Como apunté en el capítulo segundo de este libro, la obra pública es la transformación de un inmueble realizada por un órgano del poder público (del que puede disponer lícitamente del mismo), o en su nombre, con un propósito de interés general, ya sea el uso público, el desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Las calles, parques y jardines municipales fueron resultado de la transformación realizada por los órganos competentes del poder público, o por su cuenta, de los correspondientes inmuebles; en consecuencia, son obras públicas; concretamente, la calle es una obra pública que sirve de infraestructura para la prestación del servicio público de transporte urbano.

CAPÍTULO DÉCIMO 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 tienen 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 des-

cubrir 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. Una situación parecida ocurre en las administraciones públicas de los estados y en la del Distrito Federal.

Igualmente, la fiscalización y control se da de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera de la administración y de fuera hacia dentro de la misma; a este respecto, Joan Subirats hace notar:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).²⁴³

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”.²⁴⁴

²⁴³ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

²⁴⁴ Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 32.

I. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

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.²⁴⁵

²⁴⁵ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

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;²⁴⁶ 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 mexiquense, que se den entre:

- La Federación y el estado de México.
- La Federación y un municipio del estado de México.
- El estado de México y otra entidad federativa.
- Un municipio del estado de México y uno de otro estado.
- Dos poderes del estado de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de México y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de México 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 del Distrito Federal, tendrá efectos *erga omnes*, a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos

²⁴⁶ Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

ocho votos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

En los términos señalados, el máximo órgano judicial del país puede ejercer el control externo sobre la administración pública del estado de México 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 México, 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 juicio concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del mismo; y cuando el acto reclamado es de carácter negativo, o sea que se trate de una omisión, el efecto del amparo —como señala el artículo 77 de 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—²⁴⁷ 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*.²⁴⁸

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:

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 184.

XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

Se exceptúa de lo anterior:

a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales;

b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o re-aprehensión, 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.²⁴⁹

²⁴⁹ “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

Siempre que el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario, procede el amparo directo, que puede interponerse ante un tribunal colegiado de circuito contra la sentencia definitiva o resolución de dichos tribunales que ponga fin al juicio respectivo. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones pronunciadas en materia de amparo administrativo directo, siempre que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, según previenen los artículos 83 y 85 de la Ley de Amparo.

C. *El contencioso administrativo*

Como explican los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imparterativa, las controversias entre particulares y la administración pública”.²⁵⁰

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”.²⁵¹

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder o superioridad de su querer, y tampo-

los términos del artículo 85, cuando estime que un amparo en revisión —por sus características especiales— deba ser de su conocimiento”.

²⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

²⁵¹ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

co 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.²⁵²

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 e instrumentar el sistema estatal anticorrupción, que en el estado de México se denomina Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y las leyes que de ellas deriven, se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, 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 5 de su ley orgánica está integrado por una sala superior compuesta de secciones de jurisdicción ordinaria y una sección especializada en materia de responsabilidades administrativas, salas regionales de jurisdicción ordinaria, salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, una magistratura consultiva, y magistraturas supernumerarias.

2. *Por medio del Congreso del estado*

En el estado de México, el control y fiscalización de la administración pública por parte del Congreso del estado se encuentra previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, principalmente en las siguientes fracciones de su artículo 61:

XVIII. Conocer y resolver de las solicitudes de destitución por faltas graves, de los Magistrados y de las Magistradas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la presente Constitución.

²⁵² *Ibidem*, pp. 8 y 9.

XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

XXX. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Estatal, una vez aprobadas las contribuciones establecidas en la Ley de Ingresos del Estado, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal. En el Presupuesto de Egresos se dispondrá de las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.

XXXII. Recibir, revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas del Estado y de los Municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso, la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios. Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable.

La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad y de máxima publicidad. Así mismo deberá fiscalizar, a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las acciones del Estado y Municipios en materia de fondos, recursos estatales y deuda pública.

XXXIII. Revisar, por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios, así como fondos públicos federales en los términos convenidos con dicho ámbito que incluirán la información correspondiente a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios.

XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del Estado y de los Municipios, que incluyen a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios, a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

XXXV. Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, orga-

nismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes que manejen recursos del Estado y Municipios; asimismo, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y demás autoridades competentes, para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias y la imposición de sanciones que correspondan a las y los servidores públicos estatales, municipales y a los particulares.

XXXVII bis. Autorizar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes los montos máximos para en las mejores condiciones del mercado, contratar empréstitos y obligaciones por parte del Estado, municipios, sus organismos auxiliares y autónomos, así como cualquier otro ente sobre el que tengan control respecto de sus decisiones o acciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia.

3. *Por medio del Órgano de Fiscalización Superior*

En el estado de México, el artículo 61 de la Constitución local prevé la existencia del Órgano de Fiscalización Superior del estado, como órgano técnico del Congreso del estado, con autonomía técnica y de gestión, mediante el cual se ejerce la función de fiscalización.

Dispone el citado numeral de la Constitución mexiquense, que la función de fiscalización se lleve a cabo de acuerdo con los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, y señala como sujetos de fiscalización superior, a los poderes del estado, a los municipios, a las entidades, y organismos autónomos, así como a cualquier persona pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos.

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.²⁵³ Sin variar sus funciones, en 1719 se convirtió en Canciller de Jus-

²⁵³ Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: Ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

ticia, 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 *Justice 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 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.²⁵⁴

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.

²⁵⁴ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

En el caso de estos últimos, conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia, que está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el estado de México, esta institución se materializa a través de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 16 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 México no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus atribuciones, de acuerdo con lo previsto en su Ley, consisten en:

Artículo 13. Para el cumplimiento de sus objetivos la Comisión tiene las atribuciones siguientes:

I. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, sobre presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal;

II. Conocer de quejas o iniciar de oficio investigaciones, en contra de cualquier autoridad o servidor público que con su tolerancia, consentimiento o negativa a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan, de lugar a presuntas violaciones a derechos humanos provenientes de quienes presten servicios permitidos o concesionados por los gobiernos estatal o municipales u ofrezcan servicios al público;

III. Sustanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta Ley y demás disposiciones aplicables;

IV. Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias;

V. Requerir a cualquier autoridad o servidor público dentro del Estado, conforme a las disposiciones legales, la información que requiera sobre probables violaciones a los derechos humanos;

VI. Procurar la mediación o la conciliación entre las partes, a efecto de dar pronta solución al conflicto planteado, cuando la naturaleza del asunto lo permita;

VII. Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las personas que lo soliciten;

VIII. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones que contemple esta Ley;

IX. Emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos;

X. Formular informes especiales, así como las quejas o denuncias a que se refieren los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

XI. Realizar visitas y las acciones necesarias, a fin de procurar el debido respeto a los derechos humanos;

XII. Las establecidas en el artículo 10 de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México;

XIII. Promover el respeto y la debida aplicación de los principios fundamentales de la bioética;

XIV. Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;

XIV bis. Promover el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

XV. Elaborar y ejecutar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos;

XVI. Desarrollar y ejecutar programas especiales de atención a víctimas del delito y abuso del poder, así como de personas o grupos en situación de vulnerabilidad;

XVII. Vigilar el debido respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social, así como en las áreas de retención, aseguramiento e internamiento del Estado de México;

XVIII. Elaborar y ejecutar programas de investigación, estudio, capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos;

XIX. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del Estado de México, de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México, en materia de derechos humanos;

XX. Establecer y mantener canales de comunicación con autoridades e instituciones públicas federales, estatales o municipales; así como con orga-

nizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;

XXI. Coordinar acciones con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, con el fin de promover y fomentar la educación y cultura del reconocimiento y respeto de los derechos humanos;

XXII. Celebrar convenios con autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y organismos de defensa de los derechos humanos; así como con instituciones académicas, asociaciones culturales y sociedad civil organizada;

XXIII. Promover la creación, abrogación, derogación, reforma o adición de ordenamientos legales; así como el mejoramiento permanente de prácticas administrativas para una mejor protección y defensa de los derechos humanos;

XXIV. Proveer lo necesario para la exacta observancia de las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México otorga a los Defensores Municipales de Derechos Humanos;

XXV. Proveer en el ámbito administrativo lo necesario a efecto de garantizar la exacta observancia del proceso de designación de los defensores Municipales de Derechos Humanos, contemplado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México;

XXVI. Expedir su Reglamento Interno y demás disposiciones tendentes a regular su organización y funcionamiento;

XXVII. Otorgar premios y reconocimientos en materia de derechos humanos;

XXVIII. Establecer áreas especializadas para la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

XXIX. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno.

XXX. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

XXXI. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

XXXII. Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en la ejecución de los programas estatales.

XXXIII. Implementar el uso estratégico de las tecnologías de la información para la presentación de quejas y el seguimiento de los procedimientos que se realizan ante la Comisión.

XXXIV. Certificar en materia de derechos humanos a las y los Defensores Municipales de Derechos Humanos, con base en los criterios específicos de-

terminados por la Comisión, cumpliendo con los principios de transparencia y máxima publicidad en los resultados.

XXXV. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos, que se deriven de esta Ley y demás ordenamientos legales.

La ley en comento dispone en su artículo 14 que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales, agrarios, ecológicos y jurisdiccionales. Tampoco será competente respecto a consultas que formulen las autoridades, los particulares u otras entidades sobre interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos se integra con su presidencia, el consejo consultivo, la secretaría general, las visitadurías que se requieran 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 las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado en la sesión correspondiente.

II. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el estado de México se utiliza para el control interno de la administración pública tanto la impugnación por medio de un recurso administrativo como la realización de diversas acciones desarrolladas en el ámbito estatal, principalmente por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y de los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la administración.

1. *Por medio de un recurso administrativo*

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública en perjuicio de los particulares sean corregidos por ella misma sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol; empero, como bien apunta el doctor Gonzalo Armienta Hernández, “más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado”.²⁵⁵

²⁵⁵ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

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”.²⁵⁶

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México establece para la impugnación de la indebida actuación de la administración pública, el recurso de inconformidad y el recurso de revisión; el primero se utiliza para combatir los actos o resoluciones que emanen de una autoridad administrativa en el desempeño de sus atribuciones, que los interesados estimen antijurídicos, infundados o faltos de motivación, en tanto que el segundo se emplea para combatir las multas impuestas por las autoridades administrativas, y tiene como objeto confirmar o modificar el monto de la multa.

Según el artículo 186 del código en cita, los particulares afectados pueden interponer el recurso de inconformidad ante la propia autoridad, o promover el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 187 del código en cita establece:

El recurso de inconformidad procede en contra de:

I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

II. Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

III. Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materias administrativa y fiscal.

En los términos del artículo 188 del código mencionado, el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad administra-

²⁵⁶ Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 217.

tiva competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación; además, debe cubrir los siguientes requisitos señalados en el artículo 188: nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quien promueva en su nombre; la resolución impugnada; nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere; las pretensiones que se deducen; la fecha en que se notificó o se tuvo conocimiento del acto impugnado; los hechos que sustenten la impugnación del recurrente; las disposiciones legales violadas; las pruebas que se ofrezcan y, en su caso, la solicitud de suspensión del acto impugnado.

Ordena el artículo 190, que el recurrente anexe a su escrito de interposición del recurso el documento de acreditación de su personalidad, en el caso de que no actúe a nombre propio, además, el documento en el que conste el acto impugnado, así como los documentos que ofrezca como prueba, el pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos, cuando se hace ofrecimiento de estas pruebas.

2. Por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México

La Secretaría de la Contraloría del Estado de México es la dependencia responsable de la función de control y evaluación de la gestión gubernamental, a cuyo efecto elabora y expide las normas y criterios que regulan el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal, planea, coordina y organiza el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental de la Administración Pública Estatal, para verificar, mediante la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública estatal —durante el ejercicio presupuestal correspondiente— el ejercicio íntegro y eficiente de los recursos públicos, en beneficio de la población.

3. Por medio 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 es nombrado y removido por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA MEXIQUENSE

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.²⁵⁷

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.²⁵⁸

²⁵⁷ González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis (este último, colaborador a partir de la segunda edición), *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 379.

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, señor de la Brède y barón 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”.²⁵⁹

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.²⁶⁰

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 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”.²⁶¹

²⁵⁹ Montesquieu, Charles de Secondat, señor de la Brède y barón de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

²⁶⁰ Sieyès, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

²⁶¹ Tomado de: *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Secretaría de Gobernación, 1989, p. 15.

II. LA DESCONFIANZA DE LOS REVOLUCIONARIOS EN LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Al terminar la época del terror de la Revolución francesa, se inició en el país galo una etapa de paz interna durante la cual los dolidos partidarios del *ancien régime* conspiraban para destruir la Primera República francesa, apoyados por los monarcas extranjeros que veían amenazados sus respectivos sistemas políticos por la propagación de las ideas republicanas y democráticas en sus propios países.

En el ocaso del siglo XVIII, la nobleza francesa, a pesar de estar herida de muerte, conservaba el control de cargos importantes en el aparato estatal de la naciente república; de ahí su influencia en los cuerpos judiciales, donde sin duda se encontraba incardinada, lo cual traía como consecuencia una sistemática obstrucción de la actividad administrativa revolucionaria por parte de los tribunales. Para impedir tal obstrucción encaminada a paralizar el régimen revolucionario y provocar su derrocamiento, los gobiernos revolucionarios adoptaron, entre otras, tres medidas trascendentales:

- La expedición de la ley 16-24, de agosto de 1790, sobre la organización judicial.
- La promulgación del decreto del 16 *fructidor* del año III, para prohibir a los tribunales conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren.
- La creación del Consejo de Estado mediante el artículo 52 de la Constitución del 22 frimario del año VIII.

Acorde con el referido principio de la separación de poderes, en plena Revolución francesa, la Asamblea Constituyente expidió la ley del 16-24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial, cuyo artículo 10 del título segundo prohibió a los tribunales participar en el ejercicio del Poder Legislativo u obstaculizar el cumplimiento de los decretos del mismo en los siguientes términos: “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”.²⁶²

Asimismo, en su artículo 13 establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar

²⁶² Tomado de Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, Paris, Sirey, 1976, p. 487.

de cualquier forma las operaciones de los cuerpos administrativos, así como hacer comparecer ante ellos a los encargados de los mismos por razón de sus funciones.

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.²⁶³

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.²⁶⁴

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

²⁶³ *Idem.*

²⁶⁴ Corail, Jean-Louis De, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

La expedición del decreto del 16 fructidor del año III reforzó la prohibición impuesta a los tribunales judiciales para conocer de los actos de la administración; en consecuencia, se hizo más urgente la creación de una jurisdicción exclusiva para la materia administrativa, al disponer: “Se reiteran con sanciones jurídicas las prohibiciones impuestas a los tribunales para conocer de los actos de la administración, de cualquier especie que fueren”.²⁶⁵

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 esta sistema, apenas hay un par de casos en los que el jefe del ejecutivo, primer cónsul, emperador o monarca, se haya apartado, en materia contenciosa, de las propuestas del mismo.²⁶⁶

²⁶⁵ Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.

²⁶⁶ Vedel, Georges, *Derecho administrativo, cit.*, p. 60.

Un paso importante en la evolución del Consejo de Estado consistió en la creación en su seno de una Comisión Contenciosa, a efecto de separar la materia de conflictos del resto de asuntos que conocía; la creación de esa Comisión dio lugar a la especialización y profesionalización de sus integrantes, lo que redundó en el perfeccionamiento del desempeño de sus tareas y a un bien ganado prestigio, porque en la práctica quien impartía justicia era el Consejo de Estado pese al esquema de justicia retenida, pues el jefe del Ejecutivo se concretaba a firmar los proyectos de resolución elaborados por la Comisión Contenciosa de dicho órgano colegiado.

La justificación de la existencia de una jurisdicción administrativa distinta de la judicial en un esquema de justicia delegada se reforzó con el alegato pronunciado por León Miguel Gambetta en la tribuna de la Asamblea Nacional francesa, al discutirse en la época de la III República el proyecto de ley sobre “Reorganización del Consejo de Estado”, finalmente promulgada el 24 de mayo de 1872, y cuyo argumento medular fue el siguiente:

En la jurisdicción administrativa yo veo una protección especial para los empresarios que contratan con el Estado, pues éste es juzgado por un juez con conocimientos especiales, que no posee el simple juez que juzga a los particulares. Además, en realidad, el juez administrativo es un juez independiente de la administración activa. En fin, el Estado tiene perfectamente derecho a no permitir que se produzcan perturbaciones en la marcha de los servicios públicos, para no dejarse lesionar en su soberanía, en su poder administrativo superior. Por consiguiente, el Estado tiene perfecto derecho a comparecer ante una jurisdicción especial y esa es la jurisdicción del Consejo de Estado.²⁶⁷

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 la 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

²⁶⁷ 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.

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.²⁶⁸

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 la 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 de establecer el contencioso administrativo lo constituyó la Ley sobre lo Contencioso Administrativo, del 12 de octubre de 1865, expedida por el sedicente emperador Maximiliano, a promoción de Teodosio Lares, la que disponía la creación de un organismo denominado Consejo de Estado, al que se atribuía la resolución —sujeta a aprobación de funcionarios administrativos de alta jerarquía—, de las controversias surgidas entre la administración pública y los particulares.

En México ya no hubo espacio, durante el resto del siglo XIX, para la justicia contenciosa administrativa, pues no fue sino hasta 1924 cuando se creó el Jurado de Penas Fiscales, el cual, en 1926, cambió su nombre por el de Jurado de Infracciones Fiscales

²⁶⁸ Adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1946.

Fue en los años treinta del siglo XX cuando reapareció tímidamente el contencioso administrativo en México en la figura del Tribunal Fiscal de la Federación —al que se asignaron, con carácter de delegadas, funciones de naturaleza jurisdiccional—, por obra de la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de 1937.

Merced a la expedición y reformas de diversos ordenamientos legales se mejoró la naturaleza jurídica y se incrementó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y en 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* del 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 suscitaran entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Como también lo mencioné, la posterior modificación del artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015, convirtió en obligatoria para los estados la creación de tribunales administrativos para dirimir las controversias que puedan darse entre los particulares y la administración pública, tanto del estado como de sus municipios, a pesar de que esto último vulnera la autonomía 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.

La modificación de 2015 al artículo 116 constitucional cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa, que hasta entonces estuvo

diseñado a la manera de compartimentos estancos, porque ahora el tribunal administrativo de cada estado tiene competencia para conocer de los conflictos que se den entre los particulares y la administración pública municipal, en evidente detrimento de la autonomía municipal.

1. El contencioso administrativo en materia federal

En los términos de su Ley Orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para dictar sus fallos, que cuenta con jurisdicción plena y forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa está determinada en los artículos 3 y 4 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 dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, las que resuelvan los recursos administrativos, las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos.

2. El contencioso administrativo en los estados de la República

Como lo señalé antes, el texto vigente del artículo 116 constitucional obliga a los estados a contar con tribunales administrativos competentes para conocer no sólo de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública del estado, sino también entre 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; así, por ejemplo, en su artículo 3, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México dispone:

Artículo 3. El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones. } Formará parte del Sistema Estatal Anticorrupción y su actuación estará sujeta a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios y las leyes que de ellas deriven.

Las resoluciones del Tribunal deberán apearse a los principios de legalidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, transparencia, gratuidad, buena fe, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y debido proceso.

3. *El contencioso administrativo en la Ciudad de México*

El artículo 40 de la Constitución Política de la Ciudad de México, relativo a la justicia administrativa, establece las bases para la jurisdicción administrativa en dicha entidad federativa, y al efecto dispone:

1. La Ciudad de México contará con un Tribunal de Justicia Administrativa que forma parte del sistema de impartición de justicia, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Para tal efecto, el 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, cada vez más significativa, de fusionar ambos esquemas; esto 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 MÉXICO

En los términos del artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, dicho tribunal se integra por la Sala Superior, compuesta por las secciones de jurisdicción ordinaria, y la sección especializada en materia de Responsabilidades Administrativas; las salas re-

gionales de jurisdicción ordinaria; las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas; la magistratura consultiva, y las magistraturas supernumerarias.

VI. EL PROCESO EN EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO

Se habla de proceso para referirse a la concatenación de hechos sucesivos de un fenómeno natural o de actos de una operación artificial, por cuya razón existen procesos biológicos, químicos y, desde luego, jurídicos y muchos otros.

Con este punto de partida, podemos entender al proceso jurídico como un conjunto de actos vertebrados por un propósito específico, cuya variedad da lugar a distintos tipos o variedades de procesos jurídicos, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Este último se desarrolla ante los órganos jurisdiccionales, y admite diferentes clases, de acuerdo con el tipo de tribunal en el que se ventilan: civil, penal, laboral, agrario y administrativo, por citar los más usuales.

La creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, en cumplimiento de lo dispuesto en su Constitución local vigente, conllevó la expedición de la ley respectiva, que establece la estructura y competencia del tribunal, y regula el desarrollo de sus procesos y sus correspondientes procedimientos.

VII. PERSPECTIVA ACTUAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A escala mundial, coexisten actualmente dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración: el monista y el esquema dual francés. En el esquema monista o judicialista el control se asigna, en última instancia, a los tribunales judiciales, y admite varias modalidades, como la del sistema monista puro, que es el tradicional de los países anglosajones, conforme al cual los tribunales ordinarios conocen y resuelven los conflictos en los que es parte la administración pública.

Otra modalidad del esquema monista no impide que, como ocurre en México en el ámbito federal y en algunas entidades federativas, en ciertas materias especiales tengan competencia tribunales contencioso administrativos destinados a ejercer el control de los actos de la administración, en lo que viene a ser una primera instancia, la que por tanto no es definitiva,

habida cuenta que contra sus sentencias se prevé un recurso oponible ante tribunales judiciales —en México en la vía de amparo—, que son quienes deciden en definitiva.

Otra variante del esquema monista o judicialista atribuye el conocimiento y resolución de los conflictos en que es parte la administración pública, a tribunales insertos en un orden jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, especializados en materia administrativa.

En el siglo XXI, se advierte una tendencia a nivel mundial cada vez más significativa de fusionar ambos esquemas; lo advertimos, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución para la Unión Europea, cuyo artículo II-47 propone una conciliación entre el esquema monista y el dualismo francés, conciliación que en esencia trata de asegurar el acceso a un juicio justo ante un tribunal imparcial e independiente, en un contexto transparente, cuya audiencia debe ser pública.

Mas al margen de la eventual fusión de los modelos existentes para juzgar a la administración, lo más importante es que todo sistema de justicia administrativa garantice un juicio justo ante un juzgador imparcial e independiente.

CAPÍTULO DÉCIMO 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 contrario se habrá de considerar privado.

Existe una fuerte vinculación del empleo público con la idea de función pública, que es la actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades estatales, del aparato gubernamental, de la administración pública; en suma, de los entes públicos.

Se distribuye el ejercicio de la función pública entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias; para que éstas la puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana, se requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual o física desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asimiló la noción de función pública a la de empleo público, e identificó al órgano depositario de aquélla con el empleado público al sostener:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.²⁶⁹

²⁶⁹ *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Primera Sala, México, 1959, p. 36.

I. LA BUROCRACIA

El universo de funcionarios y empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado, se conoce genéricamente como *burocracia*, vocablo acuñado en Francia cuya primera parte, según algunos filólogos, proviene del latín *burrus*, que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau*, y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble, y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* ni de *bure*, sino de *buirel*, vocablo utilizado para designar en el medievo la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia 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 organizaciones 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 resultados de la convivencia humana, y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con sus características actuales.

1. *El surgimiento de la burocracia*

El fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado; así, en el antiguo imperio egipcio (3200-2270 a. C.) existió una amplia estructura administrativa que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente con divisiones departamentales por materias a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y en algunos casos los cargos eran hereditarios.

En el Imperio Romano, la burocracia tuvo rasgos muy característicos; empero, su gestación se remonta no sólo a la República, sino al tiempo de la monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey figuraban como colaboradores allegados el *prefectus urbi*, quien lo 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.²⁷⁰

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.²⁷¹

La versión alemana del mercantilismo, conocida como cameralismo —desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII—, hizo una importante aportación al desarrollo de esta institución al crear la burocracia de cuello duro, censurando el monopolio del jurista respecto de los 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 aná-

²⁷⁰ Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

²⁷¹ García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. III, vol. I, pp. 37 y 38.

lisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son —en su opinión— las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán la estructura burocrática requiere de la centralización para facilitar el despacho de los asuntos.

Posteriormente, vendría Max Weber a revolucionar la teoría de la burocracia, a la que definió como “un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo”.²⁷²

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.²⁷³

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.

²⁷² Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, FCE, 1964, pp. 117 y 118.

²⁷³ Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1977, pp. 9-12.

— Capacidad de los funcionarios: la típica estructura administrativa de las organizaciones sólo la integrarán quienes acrediten mediante las pruebas respectivas, estar profesionalmente capacitados.

— Estricto apego al reglamento: de esta suerte, cuando a un funcionario se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos.

— Profesionalidad: generalmente, el puesto reclama todo su tiempo al funcionario, lo cual no ocurría anteriormente, ya que el desempeño del cargo era normalmente una tarea marginal. Así pues, si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema alemán fundado en la fidelidad, empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima, ni real ni jurídicamente, como una fuente de ingresos, como sucedía anteriormente, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estamental derivada de su extracción social, de su preparación y capacitación profesionales, y de su espíritu de casta; debe su designación a un nombramiento y no a una elección. Su retribución se realiza mediante remuneración presupuestal determinada, acorde al nivel jerárquico y a la responsabilidad; además, se le concede jubilación.

Otro elemento característico de este modelo es el escalafón, el cual permite al personal, ascensos tanto en los puestos como en los salarios, conforme a la capacidad y a la antigüedad en el servicio. Esta tesis weberiana cobra importancia porque establece los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han formado, y consiste, el primero, en la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario, y el segundo, en la íntima relación de ambos aspectos.

Posteriormente, otros distinguidos autores han venido a teorizar sobre la burocracia, entre otros, Herman Finer, Michel Crozier, Harold Lasky, Ludwig von Mises, Marshall E. Dimock, Robert K. Merton, Reinhard Bendix y Joseph 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, las entidades federativas y los municipios para evitar las desigualdades abismales que existen en la remuneración y prestaciones de los servidores públicos, que desempeñan la misma actividad en los referidos ámbitos competenciales.

La multiplicidad y heterogeneidad de ordenamientos jurídicos relativos a la relación laboral de los servidores públicos que integran la burocracia mexicana predica la existencia de esa selva semántica y jurídica de la cual nos habla el maestro Miguel Duhalt Krause, que pretende abarcar los distintos segmentos que la integran.

En el estado de México, los servidores públicos de base adscritos a los poderes Legislativo, Ejecutivo (que comprenden sus organismos públicos descentralizados), Judicial, órganos constitucionales autónomos, y los servidores públicos de los municipios (incluyendo sus entidades paramunicipales), integran la estructura burocrática estatal, cuyo régimen normativo se encuentra previsto fundamentalmente en el artículo 123 constitucional, en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas por nuestro país y otros veinte Estados el 29 de marzo de 1996, en el artículo 147 de la Constitución Política local,²⁷⁴ en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios, en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, y en los reglamentos municipales del servicio profesional de carrera policial.

²⁷⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: “Artículo 147.- El Gobernador o Gobernadora, los Diputados o Diputadas, y los Magistrados o Magistradas de los Tribunales Superior de Justicia y de Justicia Administrativa del Estado de México, los miembros del Consejo de la Judicatura, los trabajadores y trabajadoras al servicio del Estado, las y los integrantes, y las y los servidores de los organismos constitucionalmente autónomos, así como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda”.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN SURGIDA DEL EMPLEO PÚBLICO

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y por ende, al ejercicio de la función pública, provoca una relación jurídica entre el Estado y su funcionario o empleado, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla, acerca de lo cual André de Laubadère hace notar que

El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 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.²⁷⁵

1. *Las teorías contractuales del derecho civil*

En sustitución de las teorías medievales que atribuyeron la incorporación al empleo público del usufructo, la locación, la donación o la sucesión hereditaria, las teorías contractuales de derecho civil pretenden explicar la naturaleza jurídica de la relación que se da en el empleo público mediante diversas figuras, destacando las que la identifican como una relación propia de un contrato civil de mandato, y las que la consideran en el esquema de un contrato de prestación de servicios.

A. *Teoría del contrato civil de mandato*

La teoría que interpreta como resultado de un contrato civil de mandato a la relación del empleo público cuenta con los siguientes elementos:

- Consentimiento de las partes, expresado a través del nombramiento expedido por el ente público correspondiente del Estado mandante y de la aceptación del interesado.
- 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.

²⁷⁵ Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. II, pp. 23 y 24.

— Delegación de facultades del ente público mandante a favor del mandatario, fuera de las cuales la actividad de este último no obliga al mandante.

— Por tratarse de un contrato sinalagmático y oneroso, se generan obligaciones recíprocas de las partes; a cargo del mandatario la de representar al mandante en la ejecución de ciertos actos jurídicos, y a cargo del ente público la de remunerar la actividad representativa del mandatario.

Lo erróneo de esta teoría se pone de manifiesto en el hecho de que muchos empleados públicos; por ejemplo, los oficinistas, no representan al Estado en la ejecución de actos jurídicos, y tratándose de funcionarios públicos de alta jerarquía sus obligaciones no se reducen a las de representación, pues incluyen diversos servicios personales, lo cual demuestra que la relación existente entre aquéllos no es resultado de un contrato civil de mandato.

B. *Teoría del contrato civil de prestación de servicios*

Rechazada la teoría del mandato, los civilistas propusieron la teoría del contrato civil de locación de servicios, que en México llamamos “de prestación de servicios”, para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios tampoco puede explicar esa relación, en virtud de que el prestador y el 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 señala 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.²⁷⁶

²⁷⁶ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, cit., t. III, p. 293.

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”.²⁷⁷

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, que al paso del tiempo sufrió diversos cambios que la modificaron de manera importante; en su inicio tuvo como punto de partida la sumisión absoluta del agente público al ente estatal; asignó a este último todos los derechos, dejando a cargo del funcionario o empleado las obligaciones de la citada relación, lo cual acusó su propósito de eliminar los derechos de sus agentes, situación incompatible con un Estado de derecho, cuya soberanía no le podía eximir de sus elementales deberes para con aquéllos.

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutaria reconoció a la ley como fuente de derechos para los agentes del Estado y, correlativamente, de deberes a su cargo, al admitir que la relación derivada del empleo público se basa en la obligación moral de los ciudadanos de servir a aquél, obligación que incluye la del desempeño de dicho empleo o función, lo que no elimina la libertad del ciudadano para aceptar o rechazar su ingreso al mismo, ni tampoco excluye el reconocimiento del Estado de los derechos del empleado o funcionario en reciprocidad de la actividad que habrá de desarrollar a su servicio.

Así pues, la naturaleza de la relación surgida del empleo público conforme a la teoría del acto unilateral, lejos de ser contractual es legal o reglamentaria, o como dicen algunos autores, en cuya virtud

- 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.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 302.

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 impugnabile 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.²⁷⁸

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 sus funcionarios o empleados 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

²⁷⁸ Este precepto establece que "...En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale..."

caso “Cinplast”, contrato que —según Marienhoff— tiene como potestad connatural la de un amplio *ius variandi*.²⁷⁹

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.²⁸⁰

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.²⁸¹

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”.²⁸²

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

²⁸¹ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.

²⁸² Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.

5. *Teoría del acto-condición*

Otra corriente doctrinaria sostiene que la relación establecida en el empleo público es la relativa a un acto-condición, que no es de naturaleza contractual ni tampoco es producto de un simple acto unilateral del Estado, pues mediante aquél el sujeto se inserta en una situación general estatutaria preexistente, mediante una manifestación de voluntad realizada por el órgano estatal competente a través de un nombramiento que, junto con su correspondiente aceptación, configura la condición de aplicación al caso individual de cualquier funcionario o empleado público, esto es, de la condición general estatutaria preexistente para todos ellos. En opinión del profesor argentino Manuel María Díez, el acto-condición

Es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, de un *status* legal preexistente o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente. Estos actos son la condición de aplicación de un *status* o de una competencia.²⁸³

De esta suerte, el acto-condición permite que una persona física se incorpore a la situación general estatutaria preexistente que regula la relación entre el Estado y sus funcionarios y empleados, con todos los derechos y obligaciones que ello entraña; dicho de otra manera: el que un individuo se convierta en funcionario o empleado público queda condicionado a que el Estado le extienda el nombramiento y el interesado lo acepte.

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

²⁸³ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, cit., p. 149.

públicos es la teoría legalista, porque en el ámbito territorial de aplicación de la ley que determine la naturaleza de dicha relación se regulará como el ordenamiento legal la considere, independientemente de su razón o de su sinrazón. Es decir, la naturaleza jurídica de la relación que genera el empleo público entre empleador y empleado será lo que la ley diga.

7. *Teoría del acto mixto*

A la luz de la teoría del acto mixto, la naturaleza de la relación existente en el empleo público entre el Estado y sus servidores públicos no es explicable simple y llanamente como un acto contractual o administrativo unilateral, o como una situación estatutaria concretada por un acto-condición, sino que se trata de un acto mixto, habida cuenta que en él se puede distinguir una parte estatutaria preexistente, otra parte consistente en un acto administrativo unilateral, y una última parte de naturaleza contractual y administrativa.

III. EL EMPLEO PÚBLICO EN EL ORDEN JURÍDICO MEXIQUENSE

La naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público en el estado de México no se encuentra definida en los ordenamientos que la regulan; no obstante lo anterior, en los términos del artículo 6 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, éstos se clasifican en dos categorías: servidores públicos generales y servidores públicos de confianza.

1. *Los servidores públicos de confianza*

De acuerdo con el artículo 8 de la citada Ley, se entiende por servidores públicos de confianza

I. Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio del cargo requiera de la intervención directa del titular de la institución pública, del órgano de gobierno o de los organismos autónomos constitucionales; siendo atribución de éstos su nombramiento o remoción en cualquier momento;

II. Aquellos 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, procuración y administración de justicia y de

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, así como aquellas que se desempeñen por mandato de la norma que rigen las condiciones de trabajo de la institución pública.

Sin que lo anterior implique o signifique transgredir derechos laborales, sociales o colectivos adquiridos por los trabajadores.

No se consideran funciones de confianza las de dirección, supervisión e inspección que realizan los integrantes del Sistema Educativo Estatal en los planteles educativos del propio sistema.

2. *Los servidores públicos de base*

De lo dispuesto en los artículos del 11 al 15 de la ley en cita, se puede inferir que los servidores públicos del estado de México y sus municipios que no son de confianza; son servidores públicos de base.

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 “que las personas que ingresen al servicio público consideren el desempeño como una profesión no como un empleo”,²⁸⁴ incluye, por tanto, un proceso

²⁸⁴ 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.

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”.²⁸⁵

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 México, el servicio civil de carrera es regulado a través de reglamentos expedidos por diversas áreas del sector público como es el caso; con ese propósito se expidió, por ejemplo, el Reglamento del Servicio de Carrera por el que se Regula el Consejo de Profesionalización y la Comisión de Honor y Justicia de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

²⁸⁵ Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 224 y 225.

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, *iv.* capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²⁸⁶ 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 en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

I. LA SUJECCIÓN DEL ESTADO AL DERECHO

Durante siglos el Estado estuvo al margen, cuando no por encima, del derecho. Una 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 habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió

²⁸⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, *cit.*, p. 1784.

en Inglaterra a partir de la llamada Gran Revolución (1688), y en Francia a partir de su célebre Revolución (1789); el sometimiento de los actos del Estado al derecho se produjo a través de tres sistemas diferentes: el de la sujeción parcial, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad estatal a la ley común (*common law*), 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.²⁸⁷

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:

²⁸⁷ Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991, p. 126.

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—. ²⁸⁸

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. ²⁸⁹

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 lo 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 Veun Dicey, profesor en el All Souls Colle-

²⁸⁸ Soto Kloss, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, Santiago de Chile, 1971, p. 90.

²⁸⁹ Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

ge, emplea la expresión *rule of law* para enfatizar el imperio de la ley y el principio de legalidad, merced al cual en los países anglosajones la administración pública de su época no disfrutaba de ninguna prerrogativa, pues estaba sujeta al derecho común, por cuya razón los británicos carecían de derecho administrativo, y no podrían tenerlo mientras su administración estuviera desprovista de privilegios legales, habida cuenta que las relaciones de ésta con los administrados habrían de regirse por el derecho común; “esta circunstancia hacía completamente imposible la comparación del *droit administratif* con cualquier rama del derecho inglés”.²⁹⁰

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”.²⁹¹

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 otra cosa son los reglamentos, merced a la facultad reglamentaria de que se inviste a quien jefatura la administración pública.

2. Formular declaraciones con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.²⁹²

²⁹⁰ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London and New York, Macmillan and Co. Limited, 1889, p. 310.

²⁹¹ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., Paris, Recueil Sirey, 1921, p. 29.

²⁹² Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, vol. I, p. 76.

3. Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, con arreglo a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos previstos para regular tal relación en aras del interés público.

4. Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.

5. Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

El régimen de derecho administrativo se caracteriza también por las restricciones que impone a la administración pública, entre las que figuran las siguientes:

a) La reducción de su actuación a lo que la ley le autoriza a hacer, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que —a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe— los órganos o autoridades estatales sólo están facultados a hacer lo que les permite la ley.

b) La sujeción de su actuación a procedimientos formales y trámites precisos, para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.

c) El control presupuestal de su actividad por parte del poder legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.

d) El control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el tribunal de cuentas u órgano de fiscalización, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración pública como ocurre en el caso de las contralorías.

II. ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

Caracteriza al Estado de derecho el imperio de este último, que implica el sometimiento de los órganos del poder público a la norma jurídica y, por tanto, a la legalidad de su actuación, que incluye el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

En consecuencia, resulta inherente a la esencia misma de todo Estado de derecho resarcir a los particulares por los daños que les ocasionen los actos —culposos o no— provenientes de los órganos del poder público o de sus agentes, funcionarios o servidores, habida cuenta que ni el ente estatal ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. De ahí el axioma jurídico enunciado por Maurice Hauriou acerca de la administración pública: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

1. *Responsabilidad moral*

Tratándose de la responsabilidad, se hace la distinción entre responsabilidad moral y responsabilidad jurídica; la primera es producto de la falta, de la infracción al deber moral; toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación.

Empero, moralmente la persona sólo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Igualmente, reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad, diferentes tipos de afecciones mentales.

2. *Responsabilidad jurídica*

En cambio, la responsabilidad jurídica exige el sometimiento de los hechos a la reacción legal frente al daño, reacción cuya finalidad —consistente en la represión del mal causado— se alcanza a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal sujeto distinto habrá de sufrir —con su voluntad, sin su voluntad y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica por encontrarse en situación de responsabilidad.

3. *Clasificación de la responsabilidad jurídica*

Un 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 responsabilidad civil.

A. *Responsabilidad penal*

Siempre que se ofendan o pongan en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reaccionará mediante castigos que imponga a quienes realizaron tales atentados, a condición de que esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del

agente antisocial, o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

B. *Responsabilidad civil*

En contraste con la responsabilidad penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social, sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular; mas como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, debe limitarse a solicitar ante los tribunales competentes la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

A diferencia de la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

Importa enfatizar que la responsabilidad penal no excluye a la responsabilidad 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 lo libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

No existe unanimidad en la doctrina jurídica acerca del concepto de la responsabilidad civil, porque para unos es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho, en los cuales la respuesta al daño era de índole afflictiva y penal; es el esquema de la ley del talión, que de represalia infligida en la persona del reo se transforma en compensación pecuniaria con propósito afflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

La idea de responsabilidad en el derecho romano se modificó radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la

comunidad, roto por una situación injusta, cuya reparación no la generaba la falta, sino la lesión, según el principio contenido en la *Lex aquilia*, que instauró la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un daño estaba obligado a repararlo.²⁹³ 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*).²⁹⁴

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 afflictivo, por ser indiscutiblemente reparadora, y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal establece: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

III. LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA

La responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que se abre paso, en la segunda mitad del siglo XIX, la idea del establecimiento de un sistema de responsabilidad diferente al de las relaciones entre particulares.

²⁹³ “*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.

²⁹⁴ Soto Kloss, Eduardo, “La responsabilidad pública: enfoque político”, *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Editorial Unsta, 1982, p. 21.

1. *El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado*

En el establecimiento de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado desempeña un papel estelar la jurisprudencia francesa del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos, en la que destaca el célebre *arrêt* Blanco, del 6 de febrero de 1873, el cual no tuvo en su época mayores pretensiones y careció de resonancia, pues simplemente estimó resolver un conflicto de competencia específico planteado por el tribunal civil de Burdeos ante el cual se presentó la demanda del señor Blanco, padre de una adolescente empleada de la factoría de tabacos del Estado, atropellada por un vehículo de la misma institución.

El Tribunal de Conflictos basó el *arrêt* Blanco en las conclusiones formuladas por el comisario de gobierno David, inspiradas a su vez en las ideas y en los argumentos contenidos en el *arrêt* 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”.²⁹⁵

En las conclusiones del comisario David, se entienden por actos de autoridad los realizados por el Estado cuando actúa como poder público, como cuando se trata de servicios públicos, en cuyos casos requiere de un derecho especial distinto del derecho civil, discernido ante un tribunal diferente del judicial.

Orientado por las conclusiones del comisario David, el Tribunal de Conflictos dictó el 6 de febrero de 1873 el célebre *arrêt* Blanco, cuyo texto breve y poco conocido, es el siguiente:

CONSIDERANDO: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los

²⁹⁵ Tomado de Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, cit., p. 377.

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.²⁹⁶

El *arrêt* Blanco tiene una significación especial, porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de lo cual, como ya se dijo, en su época fue tenido por intrascendente, porque sólo trataba de resolver una controversia específica relativa a la competencia sobre la responsabilidad del ente estatal planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rotschild (C: E: 6 déc 1855, S. 1856, 2.508), que curiosamente casi ha pasado desapercibido.

Georges Teissier redescubre en 1906 el *arrêt* Blanco en su tratado *La responsabilité de la puissance publique* (París, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

No deja de ser insólito que el accidente de trabajo sufrido por la adolescente Agnes Blanco haya dado lugar a una resolución competencial del Tribunal de Conflictos francés, que llega a ser base fundamental del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No es ocioso señalar que los efectos del *arrêt* Blanco en el campo doctrinario no se agotan con los temas del servicio público y de la responsabilidad patrimonial del Estado, porque como afirma José Luis Villar Ezcurra en su espléndido estudio del servicio público:

Del *arrêt* Blanco se extrajeron consecuencias importantes: el principio de la vinculación de la competencia al fondo, la noción de la gestión privada de los

²⁹⁶ Tomado de Long, Weil y Braibant, G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, cit., p. 6.

servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc.²⁹⁷

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 México, en sus artículos transitorios, establece:

TERCERO. El Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado deberá considerar para cada ejercicio fiscal la partida presupuestal asignada a cada sujeto obligado para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial, por lo que hace al Poder Legislativo y Judicial así como los órganos constitucionalmente autónomos, deberán asignar dichas partidas de conformidad con las disposiciones aplicables.

CUARTO. Se deberá expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial, a más tardar en un término de ciento veinte días naturales siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

2. Responsabilidad de los servidores públicos

En el orden jurídico mexiquense se pueden distinguir respecto de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, diversas categorías, a saber: 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 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México contempla este tipo de responsabilidad al hacer referencia al juicio político en los siguientes términos:

²⁹⁷ Villar Ezcurra, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 66.

Las comisionadas o comisionados (del organismo garante del derecho al acceso a la información pública) durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, V y VI del artículo 91 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Séptimo de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

Este mecanismo, inspirado en el *impeachment* anglosajón, representa aquella categoría específica de responsabilidad imputable a ciertos servidores públicos de alto rango, siempre que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Acerca de este tema, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios dispone:

Artículo 216. 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.

Artículo 229. Si la resolución es absolutoria, el servidor público enjuiciado continuará en el ejercicio de su función. En caso contrario, la resolución decretará la destitución del cargo y el periodo de inhabilitación en su caso, para el ejercicio de la función pública.

B. *Responsabilidad penal*

Cuando se vulneran o se ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos, que se imponen a quienes realizaron tales atentados. Tratándose de la responsabilidad penal imputable a ciertos servidores públicos de alto rango, al estar investidos de inmunidad es indispensable despojarlos de ella previamente, tal como lo previene la Constitución mexiquense, al disponer:

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. Incurrir 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 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 insti-

tucionales 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

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 del numeral citado 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 François Senault a aseverar “El rey es el Estado”, que inspiró a Luis XIV a afirmar posteriormente: “El Estado soy yo”. Por ello, como apunta Julio I. Altamira Gigena:

Entendida la soberanía como el poder omnímodo, absoluto del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su concepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un “Estado responsable”, obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados.²⁹⁸

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,²⁹⁹ año en que se expidió un nuevo Código Civil.

²⁹⁸ Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

²⁹⁹ 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.

Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos, que demandar en lo personal al agente del poder público autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia. En la práctica, de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo nugatoria su sentencia favorable.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal de 1928, precisamente mediante su artículo 1928, ahora reformado, introdujo entonces en México —si bien tímidamente— la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer:

El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el Código Civil de 1928 fue de modesto alcance, toda vez que, por una parte, no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos: el primero para demandar al servidor público responsable, y, en caso de obtener una sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar una nueva reclamación judicial, esta vez en contra del Estado, generalmente sobreprotegido por el juzgador. Y en los raros casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal, que impedía realizar el pago respectivo.

En 1982 se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del referido ordenamiento legal. Posteriormente, a propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inspirada en el nuevo concepto de “víctima del abuso de poder”, se aprobó un paquete de reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de 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 incorporar esta figura 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.³⁰⁰

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado [entendida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate], y determina como objetiva y directa la responsabilidad extracontractual a cargo del ente estatal.

La Ley en comento exceptúa expresamente de la obligación de indemnizar —desde luego— los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como los casos fortuitos y de fuerza mayor; también los daños y perjuicios derivados de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y, además, los casos en los que el solicitante de la indemnización fuera el único causante del daño.

³⁰⁰ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

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 MÉXICO

El derecho administrativo en un Estado de derecho tiene como soportes estructurales los principios de legalidad y 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.³⁰¹

La cobertura de esos daños residuales de la acción administrativa, a efecto de garantizar la integridad del patrimonio de los administrados, justifica el principio general de responsabilidad patrimonial; esto quiere decir que todas las formas mediante las cuales se materializa la actividad de la administración, que impliquen un menoscabo individualizado (lesión anti-jurídica) a la esfera patrimonial de los gobernados, que no tengan la obligación legal de soportar, deberán ser resarcidos a través de procedimientos indemnizatorios.³⁰²

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.³⁰³

³⁰¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. II, pp. 351-353.

³⁰² *Idem*.

³⁰³ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, cit., p. 327.

En términos generales, y con los matices y modulaciones normativos en cada país,³⁰⁴ 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 en comento, así como de sus artículos transitorios, el poder revisor de la Constitución contempló como principios básicos de dicha institución los siguientes:

- *De legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal en los tres niveles de gobierno*, a través de la creación de una ley federal de 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, y
- *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.³⁰⁵

³⁰⁴ 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, México, septiembre-diciembre, 1999, pp. 577-592.

³⁰⁵ 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, México, Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 75 y 76.

Por su parte, la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios dispone en su artículo 1:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sus disposiciones son de orden público e interés general, y 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 Gobierno del Estado de México y Municipios. La responsabilidad del Gobierno del Estado de México y Municipios es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley, y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

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).³⁰⁶

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 a la responsabilidad objetiva imputable al Estado como aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular de aquél, entendida dicha actividad como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.³⁰⁷

³⁰⁶ “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.

³⁰⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis P./J. 42/2008, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, Pleno, p. 722. La Segunda Sala de la propia Corte determina posterior-

La ley federal de referencia dispone en su artículo 2, que serán sujetos de la misma los entes públicos federales, y que comprende a los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), los tribunales federales administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, quienes serán responsables de los daños causados en los bienes y derechos de los particulares, derivado de su actividad administrativa irregular.³⁰⁸

Como podemos observar, se trata de un régimen de responsabilidad objetiva y directa que supera a la responsabilidad subsidiaria y solidaria de naturaleza civil; prescinde de la idea de culpa, por lo que no se tendrá que demostrar la falta de ésta o la negligencia del servidor público para obtener indemnización, sino únicamente la lesión o daño imputable causalmente al ente público federal, el cual deberá indemnizar la actividad dañosa (de carácter administrativo) sin perjuicio de la facultad de repetir en contra de los servidores públicos (responsables), previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario.³⁰⁹

En el estado de México, la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios regula el derecho a la indemnización del que gozan los particulares en los casos de actuación indebida (irregular) de la administración pública, traducida en una lesión infligida al patrimonio de aquéllos. Atendiendo al principio consagrado en el artículo 113 de la Constitución federal, este tipo de responsabilidad será objetiva y directa.

Quedan sujetos a la aplicación de esta ley, todos los entes públicos, que en los términos de su artículo 2, son: el Poder Ejecutivo, ayuntamientos, dependencias y entidades de las administración pública estatal y municipal, organismos auxiliares y fideicomisos públicos, empresas de participación es-

mente que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública. Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis 2a./J. 99/2014, Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, t. I, p. 297.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ 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 sustanciación 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.

tatal y municipal, los poderes Legislativo y Judicial del estado, por sus actos materialmente administrativos, así como los órganos públicos autónomos que constitucional o legalmente reúnan ese carácter, y, en general, cualquier ente público estatal o municipal del estado de México.

En su artículo 19, la ley en comento obliga a los entes públicos que pudieran incurrir en responsabilidad patrimonial, a incluir en su proyecto de presupuesto de egresos 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 31 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 “Al reclamante que promueva una demanda por responsabilidad patrimonial notoriamente improcedente o afirme hechos falsos, se le impondrá una multa cuyo monto será equivalente de cincuenta a doscientas unidades de medida y actualización”.

Asimismo, el artículo 12 del ordenamiento en cita dispone que “Los sujetos obligados deberán 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 52 de la referida ley mexicana, que, en su caso, los entes públicos puedan repetir contra los servidores públicos correspondientes el pago de las indemnizaciones cubiertas a los particulares siempre y cuando se determine su responsabilidad en el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario respectivo.

Desde luego, como previene el artículo 53 de dicho ordenamiento, los servidores públicos sancionados pueden impugnar tales resoluciones mediante el recurso de inconformidad ante la misma autoridad, o en su caso, por juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa, en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En la práctica, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido, hasta ahora, de escasa utilidad en las diversas entidades federativas dado el bajo límite establecido para las indemnizaciones respectivas y el complicado procedimiento para su sustanciación.

Por consiguiente, sugiero, por una parte, revisar, con ánimo de simplificarlo, el procedimiento previsto en la normativa aplicable para el cobro de las indemnizaciones por quienes, sin obligación jurídica de soportarlo,

sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del poder público del Estado y de sus municipios, y, por otra parte, difundir el derecho de los particulares a cobrar indemnización por esa actividad administrativa irregular.

En la revisión y eventual modificación de la normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado se debe tener presente que si bien es loable someter al Estado al derecho y, por tanto, debe ser responsable de los daños que indebidamente ocasione a los gobernados, no lo es que la indemnización respectiva se cubra finalmente con cargo al erario constituido por las contribuciones que pagamos los gobernados, porque ello significa que los contribuyentes seamos quienes cubramos la reparación pecuniaria de esos daños que no cometimos; consecuentemente, debe modificarse la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, en su artículo 53, para que no sea optativo, sino obligatorio, que los entes públicos repitan en contra de los servidores públicos responsables el pago de la indemnización cubierta a los particulares, en los términos de la referida ley, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los órganos y autoridades del poder público.

Asimismo, para evitar el incumplimiento del servidor público responsable de daños ocasionados indebidamente a un particular por su actuación irregular, en razón de su insolvencia real o ficticia, propongo agregar un párrafo al artículo 34 de la ley en cita, para establecer la obligación de todo servidor público de afiliarse a un seguro colectivo [o fianza], cuyas primas se paguen 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 Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

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 México, como uno de los integrantes de la Federación.

En diversos aspectos la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de México se guía por la carta federal, mas no ocurre así en la estructuración de la administración pública que la Constitución general de la República, en su artículo 90, divide en centralizada y paraestatal, pues la Constitución no se ocupa de dividir la administración pública.

Por cierto, la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, al igual que las de otros estados, incurre en el error de considerar (en su artículo 125) 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 (ordenamiento jurídico de 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 a los municipios, así como a las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley.

Por su parte, el Código Civil del Estado de México previene:

Artículo 2.10.- Son personas jurídicas colectivas:

- I. El Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público;
- II. Las asociaciones y las sociedades civiles;
- III. Las asociaciones y organizaciones políticas estatales;
- IV. Las instituciones de asistencia privada;
- V. Las reconocidas por las leyes federales y de las demás Entidades de la República.

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

Para corregir tales errores normativos, es conveniente hacer las siguientes modificaciones:

Primero: 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”.

Segundo: reformar el artículo 25 del Código Civil Federal para que diga: “Artículo 25. Son personas jurídicas de derecho público la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías”.

Tercero: reformar el artículo 2.10 del Código Civil del Estado de México para que diga: “Artículo 2.10.- Son personas jurídicas de derecho público: el Estado de México, sus Municipios y sus organismos de carácter público”.

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.

Para integrar la administración pública descentralizada, el gobierno del estado de México ha creado 179 organismos descentralizados, de los cuales ochenta se llaman “Organismo Público Descentralizado Denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte del Municipio de (nombre del municipio)”, y tienen el mismo objeto e idéntico articulado, por lo que convendría sustituir esas 79 leyes por una sola en la que se dispusiera que los ayuntamientos correspondientes crearan por la vía reglamentaria su res-

pectivo Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte, de acuerdo con los lineamientos que esa ley estableciera.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, propongo modificar el artículo 7 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, que actualmente dice: “Las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que sean reclamadas al Estado, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionadas con una o varias personas y ser desiguales a las que pudieran afectar al común de la población”, para que en aras de la claridad disponga: “Los daños patrimoniales cuyas indemnizaciones sean reclamadas al Estado, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, e incluirán daño emergente, lucro cesante, daño personal y daño moral”.

De igual modo, propongo modificar la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, en su artículo 6, fracción III, 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, como consecuencia de su actividad administrativa irregular.

En fin, sugiero agregar un párrafo al artículo 34 de la ley en cita, para establecer la obligación de todo servidor público, de afiliarse a un seguro colectivo cuya prima se pague 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 separarlo, previstas en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Abrigo la esperanza de que esta obra sea de utilidad para los estudiosos del derecho administrativo, en especial para quienes, en el estado de México 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 México.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1993.
- ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Peláiz 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 GUIJENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astera, 1973.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968.
- ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, 1963.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992.
- AUBRY, Charles y RAU, J., *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897.
- BALLBÉ, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix (ed.), 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.
- BISCARETTI DI RUFÀ, 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.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995.
- BUTTENGACH, André, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Jarcicé, 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, Editorial Cultura, 1926.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de, *Don Quijote de la Mancha*, edición del IV Centenario, Alfaguara, 2004.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, trad. de E. Gómez Orvanaja, Madrid, Editorial 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, UNAM, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000.
- Colección de Códigos Europeos, concordados y anotados por D. Alberto Aguilera y Velasco*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875.

- COLOMBO MURÚA, Patricio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2000.
- CORAIL, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972.
- DABIN, Jean, *Doctrina general del Estado*, 2a. ed., México, Editorial Jus, 1955.
- DAMSKY, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007.
- DEBBASCH, Charles y PINET, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, Sirey, 1976.
- DE BUEN, Demófilo, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.
- DE LA TORRE DÍAZ, Francisco Javier, *Ética y deontología jurídica*, Madrid, Dickinson, 2000.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981.
- 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*, London and New 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, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988.

- DROMI, José Roberto, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.
- DROMI, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- DU PASQUIER, Claude, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Suisse, Neuchatel Editions Ides et Calendes, 1937.
- DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926.
- DUGUIT, León, *Traité de droit constitutionnel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, 8a. ed., Madrid, Tecnos, 1990.
- 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.
- FARIAS MATA, Luis H., “El Consejo de Estado francés”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, año XXXV, núm. 78, 1990.
- FAYT, Carlos S., *Sufragio y representación política*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.
- FERNÁNDEZ DE VELAZCO, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (contratos)*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981.
- 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.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Verso un concetto di diritto amministrativo come diritto statutario”, *Revista 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.
- GARCIA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Editorial EISA, 1968.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, ts. II y III, vol. I, 1971.
- 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, 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, Editorial 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, Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1946.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM-Fontamara, 2001.
- GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986.
- GUZMÁN VALDIVIA, Isaac, *Reflexiones sobre la administración. Lo técnico y lo humano en la dirección de empresas*, Barcelona, Reverte, 1961.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921.
- HAURIOU, Maurice, *Précis élémentaire de droit public administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943.
- HELLER, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Editorial Labor, 1969.
- HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992.
- INGROSSO, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956.
- INGROSSO, Gustavo, "Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici", *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- JUSTINIANO, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro d'Ors y otros, 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, Weil y BRAIBANT, G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962.
- LÓPEZ DE ZAVALÍA, Fernando J., *Teoría de los contratos*, 3a. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984.
- MALUQUER DE MOTES, Carlos, “Persona jurídica”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Editorial 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, Editorial Banca y Comercio, 1978.
- MASSIP ACEVEDO, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949.
- MOGUEL CABALLERO, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006.

- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, señor de la Brède y barón de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951.
- MONTORO PUERTO, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.
- MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995.
- MORELL OCAÑA, Luis, “Abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid”, *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1987.
- MORRAL, Joan, “Gestión municipal de mercados”, *Manual de servicios municipales*, Barcelona, Centre d’Estudis Urbanistics Municipals i Territorials, 1989.
- MOSSET ITURRASPE, Jorge y ROSATTI, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992.
- MÜNCH GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de administración*, 5a. ed., México, Trillas, 1995.
- NÁCAR FUSTER, Eloíno y COLUNGA CUETO, Alberto, *Sagrada Biblia*, versión directa de las lenguas originales, Madrid, Editorial Católica, 1972.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- OLIVÁN Y BORRUEL, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954.
- ORTEGA Y GASSET, José, “Introducción a la estimativa”, *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1955.
- 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, México, UAM, 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, México, Poder Judicial de la Federación, 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 Victoria-no Suárez, 1897.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- REAL ACADEMIA Española, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, t. II, 1992.
- RENELLA, María Paula, “Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias”, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005.
- Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio de 1962.
- RIVERO, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008.
- ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Berges, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965.
- ROVERSI-MÓNACO, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI, 1981.
- RUIZ FUNES, Mariano. *Delito y libertad*, Madrid, Editorial Morata, 1930.
- RUSSOMANO, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.
- SALEILLES, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994.
- SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, 4a. ed., Buenos Aires, Astrea, Buenos Aires, 2000.
- SANTAMARÍA, Francisco J., *Diccionario de mejicanismos*, 3a. ed., México, Porrúa, 1978.
- SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1885.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, vol. I, 1990.
- SANTAOLLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988.

- SARRÍA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Editorial Thémis, 1968.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, “Orden jurídico”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2001.
- 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, Editorial Unsta, 1982.
- SOTO KLOSS, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, núm. 12, Santiago de Chile, 1971.
- STEIN, Ekkeheart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989.
- TÁCITO, Cornelio, *Anales*, trad. 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.

BIBLIOGRAFÍA

421

- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.
- UNAMUNO, Miguel de, *La dignidad humana*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1957.
- VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.
- VILLAR EZCURRA, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950.
- WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1977.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, FCE, 1964.
- WILSON, Thomas Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, II, 1887.
- XIFRA HERAS, Jorge, *Curso de derecho constitucional*, 2a. ed., Barcelona, Bosch, 1962.
- 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.

Derecho administrativo del estado de México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 14 de agosto de 2023. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.