Derecho administrativo del estado de Durango

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

unam

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE DURANGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 1020

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Alma López Vázquez
Cristopher Raúl Martínez Santana
Adriana Farías Cisneros
Apoyo editorial

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE DURANGO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2025

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

Nombres: Fernández Ruiz, Jorge, autor.

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

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1020.

Identificadores: LIBRUNAM 2251937 (libro electrónico) | ISBN 9786075870946 (libro electrónico).

Temas: Derecho administrativo -- Durango. | Administración pública -- Durango. | Procedimiento administrativo -- Durango. | Contratos administrativos -- Durango. | Servicios públicos -- Administración -- Durango. | Funcionarios públicos -- Durango.

Clasificación: LCC KGF7043 (libro electrónico) | DDC 344.7215—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: 18 de febrero de 2025

DR © 2025. Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro electrónico): 978-607-587-094-6

Hecho en México

CONTENIDO

Introducción 1

CAPÍTULO PRIMERO
EL FENÓMENO ESTATAL 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 Durango. 19
1. Geografía y demografía 19
2. Historia 19
3. División territorial 22
4. Municipios del estado de Durango 23
5. Personalidad jurídica 25
6. Estructura política 25

CAPÍTULO SEGUNDO
LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO 27

I. Los fines del Estado 27
II. Teoría jurídica de la función pública 27
III. Teoría del órgano 29
IV. Teoría de la división de poderes 31
1. Función legislativa 33
2. Función jurisdiccional 34
3. Función administrativa 34
4. Funciones emergentes 35
5. Consideración final sobre la función pública 39
6. Servicios públicos 40
7. Obras públicas 40
8. Actividades socioeconómicas residuales del Estado 40

CAPÍTULO TERCERO
EL DERECHO ADMINISTRATIVO 43

I. Surgimiento del derecho administrativo 43
II. Aparición de la ciencia del derecho administrativo 44
III. La ciencia del derecho administrativo en México 45
IV. Los valores del derecho administrativo 46
1. La justicia 47
2. La libertad 48
3. La seguridad 49
4. La dignidad 50
5. La lealtad 51
V. Criterios para definir al derecho administrativo 52
1. Criterio legalista 52
2. Criterio subjetivo 53
3. Criterio objetivo 53
4. Criterio mixto 53
VI. La definición del derecho administrativo 53

VII. La ciencia del derecho administrativo 54
VIII. Caracteres del derecho administrativo 55
IX. Autonomía del derecho administrativo. 55
X. Sujeción del Estado al derecho. 56
XI. Relaciones del derecho administrativo 57
1. Relaciones del derecho administrativo con otras ramas del derecho. 57
2. Relaciones del derecho administrativo con disciplinas no jurídicas 61
XII. Ramas autónomas del derecho administrativo. 62
XIII. Las fuentes del derecho administrativo. 62
1. Fuentes materiales 63
2. Fuentes históricas 63
3. Fuentes formales. 64
XIV. Compilación y codificación del derecho administrativo. 76
XV. La división del derecho. 77

CAPÍTULO CUARTO
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 79
I. Concepto de administración. 79
II. Clasificación de la administración 80
III. Ciencia de la administración 80
IV. Concepto de administración pública 81
V. Formas de organización administrativa 83
1. La centralización administrativa 83
2. La desconcentración administrativa. 90
3. La descentralización administrativa 92
4. La empresa pública. 97
5. El fideicomiso público. 97
6. La coordinación, vigilancia y control del sector descentralizado federal. 99
VI. La administración pública del estado de Durango. 100
La administración pública central 101

CAPÍTULO QUINTO
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA 131

I. Clasificación de la descentralización 131
Descentralización administrativa 132
II. La descentralización administrativa en el derecho comparado . . . 136
1. La descentralización administrativa en Francia 136
2. La descentralización administrativa en España 137
3. La descentralización administrativa en Uruguay 138
4. La descentralización administrativa en el estado de Durango . . 138

CAPÍTULO SEXTO
ACTO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 143

I. El acto administrativo 143
1. Clasificación de los actos administrativos 143
2. Definición de acto administrativo 144
3. Caracteres del acto administrativo 146
4. Elementos y requisitos del acto administrativo 149
5. Clasificación del acto administrativo *stricto sensu* 154
6. Causas de extinción del acto administrativo 160
II. El procedimiento administrativo 164
1. Concepto 164
2. El procedimiento administrativo en el estado de Durango 164
3. El silencio administrativo 164
III. El proceso administrativo 167

CAPÍTULO SÉPTIMO
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 169

I. Convenio, contrato y cuasicontrato 169
II. División de los contratos 170
III. Los contratos de la administración pública 171
1. Debate sobre la existencia del contrato administrativo 171

2. Criterios para diferenciar el contrato administrativo 172
IV. Concepto de contrato administrativo 176
V. Principios rectores del contrato administrativo 177
1. Principio de legalidad 178
2. Principio de continuidad 178
3. Principio de mutabilidad 178
4. Principio del equilibrio financiero 179
VI. Elementos del contrato administrativo 181
1. Los sujetos 183
2. El consentimiento 183
3. La forma 184
4. El objeto 184
5. La causa 185
6. La finalidad 185
7. Otros presuntos elementos esenciales 185
VII. Clasificación de los contratos administrativos 187
VIII. Los contratos administrativos en el estado de Durango 188
1. Los contratos administrativos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango . . 188
2. Los contratos administrativos regulados por la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Durango y sus Municipios 194

CAPÍTULO OCTAVO
SERVICIOS PÚBLICOS 197

I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio 199
1. Criterio orgánico 199
2. Criterio funcional 201
3. Criterio jurídico 201
4. Criterio legal 202
5. Criterio mixto 203
II. Caracteres esenciales del servicio público 203
1. Generalidad 204

2. Igualdad 204
3. Regularidad 204
4. Continuidad 204
III. Elementos indispensables del servicio público 205
1. La necesidad 205
2. La actividad técnica 205
3. El universo potencial de usuarios 205
4. La intervención estatal 205
5. El prestador del servicio 206
6. Los recursos 206
7. El régimen jurídico especial 206
IV. Definición del servicio público 206
V. Formas de gestión del servicio público 207
1. Prestación por entes de derecho público 208
2. Prestación de servicios públicos por particulares 211
VI. División del servicio público 212
1. Servicio público propio 212
2. Servicio público impropio 213
VII. Clasificación del servicio público 213
1. Por las características de los usuarios 213
2. Por el ejercicio de autoridad 214
3. Por razón de su aprovechamiento 214
4. En razón de su importancia 214
5. Por el carácter de la necesidad 215
6. Por razón de su cobro 215
7. Por razón de la competencia económica 216
8. Por la titularidad del servicio 216
9. Por razón del prestador del servicio 217
VIII. La huelga en el servicio público 218
IX. La requisa del servicio público 219
X. La concesión del servicio público 219
XI. La tarifa del servicio público 221
XII. Situación jurídica del usuario del servicio público 222

CAPÍTULO NOVENO
EL PATRIMONIO DEL ESTADO 223

I. Concepto de patrimonio 223
II. La Ley General de Bienes Nacionales 224
III. La Ley de Bienes del Estado de Durango 229
1. Los bienes de dominio público. 229
2. Los bienes de dominio privado 230
IV. Teorías acerca del patrimonio 231
1. Las teorías personalistas. 231
2. Las teorías finalistas 231
V. Los bienes del estado y de los municipios del estado de Durango . 232
1. El patrimonio del estado de Durango 232
2. El patrimonio municipal 233
VI. El patrimonio cultural 234
VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en el estado de Durango . 234
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 234
2. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural 236
3. Leyes expedidas por el Congreso de la Unión 241
4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango . 242
5. Leyes locales del estado de Durango 242

CAPÍTULO DÉCIMO
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 243

I. La administración centralizada del municipio de Durango. 245
1. La presidencia municipal 246
2. La Secretaría Municipal y del Ayuntamiento 247
3. La Dirección Municipal de Administración y Finanzas 249
4. La Dirección Municipal de Desarrollo Urbano. 252
5. La Dirección Municipal de Obras Públicas. 254
6. La Dirección Municipal de Servicios Públicos 255
7. La Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano 256

8. La Dirección Municipal de Salud Pública 257
9. La Dirección Municipal de Medio Ambiente 260
10. La Dirección Municipal de Seguridad Pública 262
11. La Dirección Municipal de Protección Civil 265
12. La Dirección Municipal de Educación 265
13. La Dirección Municipal de Comunicación Social 267
14. La Dirección Municipal de Desarrollo Rural 267
15. La Dirección Municipal de Fomento Económico 268
16. La Dirección Municipal de Promoción Turística 269
17. La Dirección Municipal de Inspección 270
18. El Instituto Municipal del Arte y la Cultura 272
19. El Instituto Municipal del Deporte 272
20. El Instituto Municipal de la Juventud 273
21. El Instituto Municipal de la Mujer 274
II. La administración descentralizada del municipio de Durango . . 275

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO
SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES 277

I. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional 277
II. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional 279
III. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional 279
IV. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional 279
V. Los servicios públicos municipales en la Constitución duranguense 282
VI. Los servicios públicos en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango 283
VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de Durango . 283
VIII. Municipalización de los servicios públicos 283
IX. Los inobjetables servicios públicos municipales del estado de Durango 284
1. El servicio público de agua potable 284
2. El servicio público de drenaje 284
3. El servicio público de alumbrado público 285

4. El servicio de limpia 285
5. El servicio público de mercados y centrales de abasto 286
6. El servicio público de panteones 286
7. El servicio público de rastro 286
X. Actividades municipales arbitrariamente consideradas servicios públicos 287
1. La función pública municipal de seguridad pública y tránsito . 288
2. Las obras públicas de calles, parques y jardines 290

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO
EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 293

I. El control externo de la administración pública en el estado de Durango 295
1. Por medio de los órganos jurisdiccionales 295
2. Por medio del Congreso del Estado 300
3. Por medio del órgano de fiscalización superior 301
4. Por medio del *ombudsman* 301
II. El control interno de la administración pública 306
1. Por medio de un recurso administrativo 306
2. Por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Durango 308
3. Por medio del órgano de control de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal 308

CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO
LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DURANGUENSE 309

I. La teoría de la separación de poderes 310
II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales . 311
III. Evolución del Consejo de Estado francés 313
IV. Surgimiento y evolución de la justicia contenciosa administrativa en México 314
1. El contencioso administrativo en materia federal 317

2. El contencioso administrativo en los estados de la República . . 317
3. El contencioso administrativo en la Ciudad de México. 318
4. Perspectivas de la jurisdicción administrativa 319
V. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango . . . 320
VI. El proceso en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango 321
VII. Perspectiva actual del contencioso administrativo 321

CAPITULO DÉCIMO CUARTO
EL EMPLEO PÚBLICO 323

I. La burocracia 324
1. El surgimiento de la burocracia 325
2. La burocracia moderna 326
3. La burocracia en el estado de Durango 328
II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público . . . 329
1. Las teorías contractuales del derecho civil 330
2. Teoría del acto administrativo unilateral 331
3. Teoría del contrato administrativo. 333
4. Teoría del contrato laboral. 333
5. Teoría del acto condición. 334
6. Teoría legalista 335
7. Teoría del acto mixto 335
III. El empleo público en el orden jurídico duranguense. 336
1. Los servidores públicos de confianza 336
2. Los servidores públicos de base 336
IV. Estabilidad del personal de confianza en el empleo público 336

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO
LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 339

I. La sujeción del Estado al derecho 339
1. La teoría del fisco 340

2. El *rule of law* 341
3. El régimen de derecho administrativo 342
II. Estado de derecho y responsabilidad 343
1. Responsabilidad moral. 344
2. Responsabilidad jurídica 344
3. Clasificación de la responsabilidad jurídica 344
III. La responsabilidad pública. 346
1. El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado . 347
2. Responsabilidad de los servidores públicos 349
3. Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano 352
4. La reforma constitucional de 2002 354
IV. La responsabilidad patrimonial del estado de Durango 355

Epílogo 361

Bibliografía 367

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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 que se tradujo en un sistema político complejo integrado por "treinta y un Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior" y por la Ciudad de México; todos ellos, al igual que el Estado mexicano, tienen su propio gobierno; todos poseen 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, así como 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 Durango, 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 Antoine Macarel; Lares es el precursor del derecho administrativo en México.

Pese a la importancia de esta disciplina, la investigación del derecho administrativo despertó poco interés entre el grueso de juristas mexicanos durante los siglos XIX y XX, razón por la cual el doctor Diego Valadés, entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, resolvió impulsar y promover su estudio e investigación, por ello dio su apoyo para la creación de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, constituida la primera en la Ciudad de México en el 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 de Costa Rica*, *Derecho administrativo uruguayo*, *Derecho administrativo argentino*, *Derecho administrativo de la República del Salvador* de la autoría —y en algunos casos, coordinación— de los profesores André Maurin, Libardo Rodríguez Rodríguez, Hugo Haroldo Calderón Morales, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Enrique Rojas Franco, Carlos Delpiazzo, Julio Rodolfo Comadira, y Henry Alexander Mejía, respectivamente.

Asimismo, se han publicado los volúmenes de la *Colección Internacional de Derecho Administrativo* donde se encuentran *Derecho administrativo alemán*, de Hartmut Maurer; *Derecho administrativo venezolano*, de José Araujo Juárez, y *Derecho administrativo italiano*, de Giuseppe Franco Ferrari.

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

El 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 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 ellos 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 lo general, se aborda su denominación, sus elementos, su finalidad, su definición y su personalidad jurídica; en lo particular, se analiza al estado de Durango: 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 dedico a estudiar la sujeción del Estado al derecho, las relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas y no jurídicas, a sus ramas que han cobrado autonomía, a sus fuentes y a su codificación.

El tema del capítulo cuarto es la administración pública, primero desde la perspectiva teórica: su concepto, su diferencia con la administración privada, sus formas de organización, en especial la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, para luego pasar al estudio concreto de la administración pública del estado de Durango, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

El capítulo quinto se ocupa de la administración pública descentralizada, para lo cual se clasifica y luego se analiza en el contexto del derecho comparado; además, examina al organismo descentralizado, a la empresa de participación estatal mayoritaria y al fideicomiso público.

El capítulo sexto versa sobre los temas torales del acto y del procedimiento administrativo, por cuya razón me refiero a la clasificación del acto administrativo en general, y también al acto administrativo en sentido restringido; asimismo, defino al acto administrativo, explico sus caracteres, elementos y requisitos, así como las causas de su extinción. De igual manera, examino a la luz de la teoría el procedimiento administrativo, en particular el del estado de Durango, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

El capítulo séptimo trata de los contratos de la administración pública, del concepto de contrato administrativo, de los criterios para definirlo, de

sus principios rectores, de sus elementos, su clasificación; y en particular, de los contratos administrativos nominados en la legislación duranguense.

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

El capítulo noveno se destina 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 Durango y de sus municipios.

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

En el capítulo undécimo se aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de la reforma al artículo 115 constitucional; se analizan, asimismo, las discordancias y coincidencias de la Constitución política local y del Código Orgánico Municipal del Estado de Durango, para luego examinar los inobjetables servicios públicos considerados en la normativa particular: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro. El capítulo termina con el estudio de las actividades municipales arbitrariamente consideradas como servicios públicos por el orden jurídico vigente: la función de seguridad pública y tránsito; las obras públicas municipales de calles, parques y jardines y su equipamiento.

El capítulo décimo segundo se refiere a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos; así, de los externos se explican los mecanismos de control empleados 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 duranguense, se estudia tanto el

ejercido por medio del recurso administrativo como el practicado por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del estado y por el órgano de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

El capítulo décimo tercero se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de Durango, para lo cual previamente se hace una reflexión acerca de las ideas, las teorías y las 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 Durango, y terminar el capítulo con una reflexión prospectiva acerca de los principales retos y desafíos de la justicia administrativa.

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

Por último, el capítulo décimo quinto de este libro se ocupa de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, para lo cual se examinan las teorías que postulan la sujeción del ente estatal, y en particular de la administración pública al derecho: la teoría del fisco, el *rule of law* y el régimen de derecho administrativo; inmediatamente después, se continúa con el estudio de la relación del Estado de derecho con la responsabilidad, el análisis de los distintos aspectos de la responsabilidad pública, tanto de la patrimonial del estado como de la responsabilidad política, penal, civil y administrativa de los servidores públicos.

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

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo primero

EL FENÓMENO ESTATAL

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

I. Denominación del ente estatal

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

II. Elementos del Estado

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

tangibles, que son población y territorio, además de un elemento ostensible: el gobierno. Otras definiciones agregan el orden jurídico y la finalidad.

1. *El pueblo*

Resulta inimaginable un ente estatal sin un substrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes. Hay Estados en la comunidad internacional con menos de cien mil habitantes; sin embargo, 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; sin el territorio, un grupo humano podría 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 podría 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, 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 de al gobierno, como elemento esencial del Estado.[1]

Como quiera que sea, gobierno o poder como elemento esencial estatal, se caracteriza por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no tiene otro encima de él; por ello su potestad de mando es omnicomprensiva y tiene en exclusiva la coacción, como bien hace notar Horacio Sanguinetti: "Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno".[2]

4. *El orden jurídico*

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, ambos se necesitan mutuamente; en efecto, el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, perdería su coercitividad sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas.

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

---

[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 politico*, 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 la misma. Rudolf Smend, autor de la teoría de la integración, destaca la existencia de una relación espiritual en permanente proceso de renovación y reelaboración entre la población que conforma el elemento teleológico estatal, consistente en la manifestación del diario querer ser en la cotidiana aprobación por 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 deseo sufragado 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

---

[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, Editorial 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.

no el bien común; empero, la teoría de Smend sólo es parcialmente válida en cuanto a 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 por la mayoría, sino tan sólo por quienes tienen la facultad real de decisión sobre ese particular. Por tanto, se puede afirmar que el Estado subsiste porque así lo resuelve el sector dominante del mismo, aun cuando no cuenten con la aprobación de la mayoría de la población o, incluso, aun cuando esa mayoría se opusiera a su creación o subsistencia.

III. Definición de Estado

En una primera aproximación al concepto de Estado, diré que es una organización humana con vigencia temporal y espacial, o sea, un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio; se trata de un suceso universal omnicomprensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo. 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— 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: "*i)* una sociedad humana, *ii)* establecida permanentemente en un territorio, *iii)* regida por un poder supremo, *iv)* 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 palabra 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 evolutivo gradual, la expresión "persona" pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón en el lenguaje común se usan como sinónimos los vocablos "persona" y "ser humano".

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

1. *Clasificación de las personas*

A la luz de la ciencia jurídica, podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas; a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, y la persona moral o jurídica es, en cambio, un ente de creación artificial con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones; por ello, como explicara el profesor emérito de la UNAM, Eduardo García Máynez:

> La persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva.[9]

La idea de persona moral surge con precisión en el concepto de "persona ficta", desarrollado en la Edad Media durante la primera mitad del siglo XIII por el canonista Sinibaldo de Fieschi; posteriormente, el Papa Inocencio IV (1243-1254), para distinguir a la persona física, individuo con cuerpo y espíritu, de otro ente que también asumía derechos y obligaciones pero carente de alma y cuerpo, lo consideró "persona ficta". A diferencia de la

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

persona física, la ficta no podía quedar sujeta a excomunión ni interdicción: "*collegium in causa universitatis fingantur una persona*".[10]

En el siglo XVIII, Hugo Grocio hizo notar que aun cuando un hombre no pueda tener sino un solo cuerpo natural, puede convertirse en cabeza de varios cuerpos morales o comunidades; idea recogida por su coetáneo Samuel Pufendorf para referirse a personas morales o compuestas, resultantes de la unión de varios individuos en torno de una sola idea y una voluntad común.[11]

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

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

> La importancia práctica de esta clasificación es indiscutible. Si la persona es pública sus actos son regulados por el derecho público, principalmente por el derecho administrativo, desde el punto de la forma, del contenido y de su fuerza ejecutoria, y además del control jurisdiccional. Otra consecuencia de significación es la relacionada con la posibilidad del ejercicio del poder disciplinario sobre los funcionarios y empleados de la persona pública.[12]

Es frecuente en el derecho comparado catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado —en el

[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.

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 que se configura 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, ambos de gran prestigio, figuran entre los detractores de la teoría de la personalidad jurídi-

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

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

También Duguit negó que el Estado fuese una persona, argumentando que sólo el ser humano podía serlo en virtud de que se requiere conciencia y voluntad, atributos inexistentes en el ente estatal que no es más que una abstracción, una ficción y las ficciones deben ser desterradas del ámbito de la ciencia, por lo que en su opinión, la idea de la personalidad moral estatal resulta redundante, superflua y peligrosa, porque en la realidad el poder estatal es ejercido por los individuos. En suma, no hay más personas que los seres humanos.[15]

Empero, el Estado es mucho más que una colección de personas ligadas entre sí por vínculos de mando y sujeción; por ello, las ideas negativas de Duguit respecto de la personalidad estatal han sido descartadas, porque son incapaces de explicar las razones por las que aquél asume derechos y obligaciones que, incluso, afectan a generaciones futuras.

2. *Teoría de la doble personalidad del Estado*

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

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

[14] Berthélemy, Henri, *Traité elémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926, p. 33.
[15] Duguit, León, *Traité de droit constitutionel*, 2a. ed., París, Sirey, 1923, pp. 534 y ss.

actos que efectuase como persona de derecho privado; o que el particular se convirtiese en persona de derecho público cuando celebrase con aquél un contrato administrativo; lo que en ambos casos sería absurdo.

3. *Teoría de la personalidad única del Estado*

La teoría imperante en el siglo XXI sostiene la personalidad única del Estado, al que considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas, los tratados y contratos suscritos por el mismo sobreviven a la generación en la 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 explicara el profesor Miguel Acosta Romero:

> …esa personalidad es de Derecho Público y que es una sola y también una sola voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena… cuando se regula por normas de Derecho Civil o algunas otras de Derecho Privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo le corresponden...[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, en el ámbito exterior, tratados internacionales con otros Estados, asumiendo los respectivos derechos y obligaciones, y en el plano interno le permite 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 (CPEUM) 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 (IFT).
— El Instituto Nacional Electoral (INE).
— La Fiscalía General de la República (FGR).
— La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
— Los órganos reguladores coordinados en materia energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos [CNH] y Comisión Reguladora de Energía [CRE]).

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

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 Durango

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 Durango, que a continuación analizo.

1. *Geografía y demografía*

El estado de Durango limita al norte con Chihuahua y Coahuila de Zaragoza; al este con Coahuila de Zaragoza y Zacatecas, al sur con Zacatecas, Nayarit y Sinaloa; al oeste con Sinaloa y Chihuahua.

Su territorio tiene una extensión de 123,317 kilómetros cuadrados, con 1,832,650 habitantes en el año de 2020 según el INEGI; su territorio se ubica en la intersección de la Sierra Madre Occidental, las Sierras y Llanuras del Norte, la Sierra Madre Oriental y la Mesa del Centro. Su más alta elevación orográfica es la conocida como el Cerro Gordo, con una altitud de 3,710 metros sobre el nivel del mar.

2. *Historia*

La voz euskera "Durango" significa "más allá del agua"; es el nombre de un municipio de Vizcaya en España, que en el caso de nuestro país se impuso en honor del conquistador vizcaíno Francisco, fundador de la Villa de Durango, ciudad que actualmente es el nombre de la capital del estado duranguense.

Se calcula que hace más de doce milenios llegaron a Durango sus primeros pobladores que, se cree, pertenecían a los grupos étnicos huicholes, coras, tepehuanos, tarahumaras, acaxees, humas, hinas, tepehuanes y xiximes, genéricamente llamados chichimecas.[19]

Las primeras tropas de la conquista española en tierras duranguenses estaban comandadas por Nuño Beltrán de Guzmán, cuyas huestes llegaron a esas tierras a finales del año de 1563; el 8 de julio de aquel año, Francisco de Ibarra fundó la Villa de Durango en el Valle de la Guadiana, atendiendo a su cercanía con el Cerro del Mercado, en el que se suponía que había mucha plata.

[19] Pacheco Rojas, José de la Cruz, *Breve historia de Durango*, México, Fondo de Cultura Económica, 2021, p. 3.

Durante la Colonia, en el siglo XVIII, asumió el trono español la dinastía de los borbones, que se esforzó por modernizar a su imperio, lo que trajo como consecuencia la expedición de la real ordenanza de 1786, la que según José Fuentes García "modificó profundamente la organización política y administrativa de la Nueva España. De hecho, desapareció la antigua división en reinos, gobernaciones y provincias, e incluso la figura del virrey quedó muy limitada".[20]

De esta suerte, la Nueva España quedó dividida en doce intendencias, una de ellas fue la Intendencia de Durango, que al igual que las otras, abarcaban los ramos de justicia, hacienda, guerra y policía de provincia; además de las intendencias, la Nueva España incluía tres gobiernos y dos provincias internas.

A principios de 1810 se convocó a la reunión de las Cortes en Cádiz para expedir la primera Constitución española, cuyos debates iniciaron en agosto de 1811, documento que tuvo gran trascendencia en el federalismo mexicano.

La Constitución federal de 1824 contempló la existencia de diecisiete estados, uno de ellos fue el estado de Durango, cuyo congreso constituyente expidió, el 1o. de septiembre de 1825, la primera Constitución del estado de Durango.

En 1836 vino la debacle con la derrota del ejército mexicano al mando del general Antonio López de Santa Anna en la batalla que sostuvo contra las tropas separatistas de Texas, lo que dio lugar a su independencia y poco después a su anexión a los Estados Unidos, lo que provocó la guerra entre ese país y México, en la que, como dijera Jesús Reyes Heroles, "la sociedad mexicana se autoderrotó, porque las divisiones internas, la carencia de derroteros, la falta de realismo en la clase dirigente y la rivalidad de quienes mandaban, traicionaron los intereses de México".[21]

La espuria Constitución mexicana de 1836 suprimió a los estados de la república y los convirtió en departamentos, pero el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 restableció el federalismo, y con él al estado de Durango.

En el catálogo de estados contenido en su artículo 43, la Constitución de 1857 incluyó al estado de Durango.

---

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

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

El 26 de marzo de 1913 Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe y asumió el cargo de jefe del Ejército Constitucionalista; derrotadas las tropas del gobierno *de facto* del traidor Victoriano Huerta, Carranza convocó a elecciones para integrar un congreso constituyente, el cual inició sus actividades el 1o. de diciembre de 1916, participaron como diputados por Durango: Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Fernando Castaños, Fernando Gómez Palacio, Jesús de la Torre, Rafael Espeleta, Pastor Rouaix y Silvestre Dorador.

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

— Domingo Arrieta León, 1o. de agosto de 1917-1920.
— Enrique R. Nájera, del 12 de mayo de 1920 al 15 de septiembre de 1920.
— Jesús Agustín Castro, del 16 de septiembre de 1920 al 10 de abril de 1924.
— Enrique R. Nájera, del 16 de septiembre de 1924 al 27 de mayo de 1928.
— Juan Gualberto Amaya, del 16 de septiembre de 1928 al 14 de marzo de 1929.
— Alberto Terrones Benítez, del 15 de marzo de 1929 al 15 de septiembre de 1930.
— José Ramón Valdés, del 16 de septiembre de 1930 al 30 de septiembre de 1931.
— Pastor Rouaix Méndez, del 1o. de agosto de 1931 al 14 de septiembre de 1932.
— Carlos Real Félix, del 15 de septiembre de 1932 al 15 de diciembre de 1935.
— Severino Ceniceros Bocanegra, del 15 de diciembre de 1935 al 1o. de septiembre de 1936.
— Miguel Arrieta, del 1o. de septiembre de 1936 al 14 de septiembre de 1936.
— Enrique R. Calderón, del 15 de septiembre de 1936 al 14 de septiembre de 1940.
— Elpidio Velázquez Perdomo, del 15 de septiembre de 1940 al 14 de septiembre de 1944.
— Blas Corral Martínez, del 15 de septiembre de 1944 al 30 de abril de 1947.
— Francisco Celis Méndez, del 30 de abril de 1947 al 18 de septiembre de 1947.

— José Ramón Valdés, del 19 de septiembre de 1947 al 14 de septiembre de 1950.
— Enrique Torres Sánchez, del 15 de septiembre de 1950 al 14 de septiembre de 1956.
— Francisco González de la Vega, del 15 de septiembre de 1956 al 3 de julio de 1962.
— Rafael Hernández Piedra, del 4 de julio de 1962 al 14 de septiembre de 1962.
— Enrique Dupré Ceniceros, del 15 de septiembre de 1962 al 4 de agosto de 1966.
— Ángel Rodríguez Solórzano, del 4 de agosto de 1966 al 14 de septiembre de 1968.
— Alejandro Páez Urquidi, del 15 de septiembre de 1968 al 14 de septiembre de 1974.
— Héctor Mayagoitia Domínguez, del 15 de septiembre de 1974 al 14 de diciembre de 1979.
— Salvador Gámiz Fernández, del 15 de diciembre de 1979 al 14 de septiembre de 1980.
— Armando del Castillo Franco, del 15 de septiembre de 1980 al 14 de septiembre de 1986.
— José Ramírez Gamero, del 15 de septiembre de 1986 al 14 de septiembre de 1992.
— Maximiliano Silerio Esparza, del 15 de septiembre de 1992 al 14 de septiembre de 1998.
— Ángel Sergio Guerrero Mier, del 15 de septiembre de 1998 al 14 de septiembre de 2004.
— Ismael Hernández Deras, del 15 de septiembre de 2004 al 14 de septiembre de 2010.
— Jorge Herrera Caldera, del 15 de septiembre de 2010 al 14 de septiembre de 2016.
— José Rosas Aispuro Torres, del 15 de septiembre de 2016 al 14 de septiembre de 2022.
— Esteban Villegas Villarreal, del 15 de septiembre de 2022 a la actualidad (2024).

3. *División territorial*

El estado de Durango está incluido como una de las entidades federativas en que el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos divide el territorio de la República mexicana.

4. *Municipios del estado de Durango*

El artículo 2o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango establece la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Durango.

Con apoyo en dicho precepto, el artículo 3o. de la citada ley divide al estado de Durango en treinta y nueve municipios, cuyos nombres y los de sus cabeceras son los siguientes:

Clave del municipio	*Municipio*	*Cabecera municipal*
001	Canatlán	Canatlán
002	Canelas	Canelas
003	Coneto de Comonfort	Coneto de Comonfort
004	Cuencamé	Cuencamé de Ceniceros
005	Durango	Victoria de Durango
006	General Simón Bolívar	General Simón Bolívar
007	Gómez Palacio	Gómez Palacio
008	Guadalupe Victoria	Guadalupe Victoria
009	Guanaceví	Guanaceví
010	Hidalgo	Villa Hidalgo
011	Indé	Indé
012	Lerdo	Lerdo
013	Mapimí	Mapimí
014	Mezquital	San Francisco del Mezquital
015	Nazas	Nazas
016	Nombre de Dios	Nombre de Dios
017	Ocampo	Villa Ocampo

Clave del municipio	*Municipio*	*Cabecera municipal*
018	El Oro	Santa María del Oro
019	Otáez	Otáez
020	Pánuco de Coronado	Francisco I Madero
021	Peñón Blanco	Peñón Blanco
022	Poanas	Villa Unión
023	Pueblo Nuevo	El Salto
024	Rodeo	Rodeo
025	San Bernardo	San Bernardo
026	San Dimas	Tayoltita
027	San Juan de Guadalupe	San Juan de Guadalupe
028	San Juan del Río	San Juan del Río del Centauro del Norte
029	San Luis de Cordero	San Luis de Cordero
030	San Pedro del Gallo	San Pedro del Gallo
031	Santa Clara	Santa Clara
032	Santiago Papasquiaro	Santiago Papasquiaro
033	Súchil	Súchil
034	Tamazula	Tamazula de Victoria
035	Tepehuanes	Santa Catarina de Tepehuanes
036	Tlahualilo	Tlahualilo de Zaragoza
037	Topia	Topia
038	Vicente Guerrero	Vicente Guerrero
039	Nuevo Ideal	Nuevo Ideal

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 Durango, en su artículo 25, reconoce a esta entidad federativa y a sus municipios como una persona moral.

En consecuencia, de conformidad con ambos códigos, el estado de Durango 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 Durango se estructura con los tres órganos tradicionales, depositarios de las funciones públicas primarias (legislativa, ejecutiva y judicial) y que les dan nombre: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Además, la propia legislación duranguense previene la existencia de instituciones autónomas dotadas de personalidad jurídica propia, que no se adscriben a ninguno de los tres poderes mencionados: el Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, el Tribunal Electoral del Estado de Durango, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango y la Fiscalía General del Estado de Durango.

A. *El Poder Legislativo*

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución del estado de Durango, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Durango.

La legislatura del estado, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 66, 2o. párrafo, de la Constitución del estado de Durango, se compondrá de veinticinco diputadas y diputados, quienes serán electos para un periodo de tres años. De los veinticinco diputadas y diputados, quince serán electos por mayoría relativa y diez bajo el principio de representación proporcional.

B. *El Poder Ejecutivo*

La Constitución particular del estado de Durango, en su artículo 89, establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, que se denominará gobernadora o gobernador del estado. Dicha persona durará en el cargo seis años, según el artículo 92 constitucional estatal.

C. *El Poder Judicial*

Conforme a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución duranguense, se deposita el Poder Judicial en el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Laboral Burocrático, el Tribunal de Menores Infractores, el Tribunal de Justicia Laboral, los juzgados de primera instancia y municipales, y el Centro Estatal de Justicia Alternativa.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo segundo

LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y OTRAS ACTIVIDADES DEL ESTADO

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

I. Los fines del Estado

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

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

II. Teoría jurídica de la función pública

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

en 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, 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 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. Éste es un 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]

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

[24] Diez, 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, es 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 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, servidores públicos, entre otras. Su relación con la organización estatal es explicada por 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 o las personas físicas a quienes corresponde ejercerlas, a lo que algunos añaden el sentido institucional; en este último caso se ubica Guido Zanobini, quien señala: "De esta manera forman parte del órgano las personas físicas que son sus titulares sucesivos, el conjunto de sus competencias, el material de trabajo que necesita su actividad, los actos y documentos en los que aquélla se exterioriza.

[25] Carre de Malberg, R., *op. cit.*, 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] Zanobini, 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*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., 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, habida cuenta de la posibilidad permanente de modificar cualquiera de los aspectos de su complejidad.

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

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

IV. Teoría de la división de poderes

Desde los tiempos de la Grecia antigua, se hizo distinción en las funciones del poder público y en los órganos depositarios de las mismas; Aristóteles, por ejemplo, identificó diversas manifestaciones de la potestad estatal, en la que descollaban tres operaciones principales: la deliberación, el mando y la justicia, destacando la importancia de guardar el equilibrio entre éstas. Así, la autoridad consultiva era la asamblea general a cuyo cargo estaba la deliberación de los asuntos más importantes, como las normas jurídicas; las autoridades ejecutivas se personificaban en los magistrados, investidos del poder de mandar y obligar, y las autoridades judiciales eran los tribunales encargados de interpretar la ley en las controversias. Afirmaba el Estagirita:

> En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a todo régimen... de estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas; y el tercer elemento es el Poder Judicial.[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 aferrase 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 Brede y de Montesquieu, expuesta principalmente en el capítulo VI del libro XII de su célebre obra *El espíritu de las leyes*.

Supuestamente, a la luz de la Constitución de Inglaterra, Montesquieu parte del principio de que en todo Estado hay tres clases de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y con gran claridad plantea el problema que entraña el peligro en que se encuentra la libertad pública, cuando todos los poderes se reúnen en manos de un solo depositario sin importar que sea un individuo o una asamblea, de suerte que adquieren una potestad sin límites por no tener el contrapeso de otra potestad que limite la suya, circunstancia que puede traducirse en la opresión de la población que, de esta suerte, queda a merced de la arbitrariedad, porque arguye: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares".[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 exista un detentador único, puesto que al repartir entre ellos los atributos de la soberanía se logrará limitar mutuamente la potestad de todos y cada uno de ellos, de tal suerte que ninguno alcance una potestad excesiva.

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

Al lado de las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen

[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 Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Estévanez, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1951, pp. 202 y 203.

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 Durango, 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 II, del artículo 98 de la Constitución local —consistente en "Publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes decretadas por el Congreso del estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"—, así como en los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II, del artículo 115 de la Constitución federal.

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

---

[32] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 37.

2. *Función jurisdiccional*

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

En el estado de Durango, 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 105 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; por ejemplo, el Congreso del Estado de Durango asume el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional en los procedimientos por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, imputados a ciertos servidores públicos que gocen de fuero, conforme a lo dispuesto por el artículo 177 de la Constitución Política local. A su vez, el gobernador como titular del Poder Ejecutivo puede conceder indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común, en los términos del artículo 98, fracción XXX, del texto supremo estatal.

3. *Función administrativa*

En contraste con la legislativa y la jurisdiccional, que se pueden considerar funciones públicas intermitentes, la función administrativa requiere de ejercicio permanente y constante; prueba de 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] 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 como 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, al igual que 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 y 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 el 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 del artículo 82, fracción III, inciso f), de la Constitución duranguense, concediera licencia al gobernador.

4. *Funciones emergentes*

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

---

[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, *op. cit.*, p. 309.

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 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

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

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

exterior de ellas; uno y otro ámbitos, lejos de excluirse, deben complementarse.

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

Además, el gobernador cuenta en un segundo nivel de vigilancia con la Secretaría de Contraloría del Estado de Durango, a la que se atribuye inspeccionar el gasto público de la administración pública estatal.

En un tercer nivel, existe en la entidad duranguense un órgano técnico que desde el exterior del Poder Ejecutivo revisa su actuación; se trata de la Auditoría Superior del Estado prevista en el artículo 85 de la Constitución duranguense, conviene tener presente que los órganos constitucionales autónomos: Comisión Estatal de Derechos Humanos; el Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; el Instituto Electoral y Participación Ciudadana, y el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, cuenta cada uno con su propio órgano investido con la facultad de ejercitar la función fiscalizadora o de control.

B. *Función electoral*

La función electoral admite varias interpretaciones. En una se 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 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 Cam-

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

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

pos 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 de 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 Durango 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.

Asimismo, la función electoral alude, 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 Durango desarrolla función pública estatal.

C. *Función registral*

La función pública registral consiste en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, que le permita proporcionar información al público a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque como hace notar Andrés Serra Rojas "La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa",[43] es decir, se concreta a través de actos administrativos.

---

[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.

[43] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 237.

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

> …es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.[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 es de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; y la segunda es de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello. La suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídica.

Con base en las anteriores ideas y principios, se expidió el 3 de enero de 1952 la Ley Reglamentaria del Registro Público del Estado de Durango, publicada el 24 de febrero de 1952 en el *Periódico Oficial del Estado de Durango*, que creó la Dirección de la Propiedad del Registro Público de la Propiedad, dependiente directamente del gobernador del estado.

5. *Consideración final sobre la función pública*

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

> …están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aun aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman par-

[44] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 718.

te de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita 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, quien las puede realizar directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

En su esencia, el servicio público entraña la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar la propia individual; 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 como cualquier obra realizada o producida por el ente estatal —federación, entidad federativa, municipio— o en su nombre, en un inmueble determinado, del que puede disponer lícitamente, con un propósito de interés general, ya sea destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

8. *Actividades socioeconómicas residuales del Estado*

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

---

[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.

A. *Actividades socioeconómicas de interés público*

De las actividades estatales, agrupo bajo la denominación de "actividades económicas de interés público" a las que, sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos objetivos para ser desarrolladas en áreas esenciales del país; a este respecto, los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 de la Constitución 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" a aquellas que de forma ordinaria desempeñan los particulares, pero que el Estado llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, insuficiencia o ineficiencia de aquéllos.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo tercero

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

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

I. Surgimiento del derecho administrativo

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

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

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

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.

Los exégetas de las numerosas leyes administrativas y de la jurisprudencia de los tribunales administrativos del siglo XIX hicieron aportación importante a la conformación de la ciencia del derecho administrativo, 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]

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 instituzione*, 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 ammnistrativo*, 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: las de Lares y Del Castillo Velasco, así como al libro de Manuel Cruzado *Elementos de derecho administrativo*, publicado en México en 1895.

Conviene señalar que lamentablemente en el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna obra doctrinaria importante de derecho administrativo, lo cual evidenció la falta de interés por esta disciplina, circunstancia reflejada en un marco jurídico rudimentario y deficiente 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 regulación más adecuada de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y controles más elaborados de la administración pública federal.

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

IV. Los valores del derecho administrativo

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

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

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 divide a la justicia en moral y civil; conmutativa y distributiva, y expletiva y atributiva.

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

La conmutativa fija igualdad en el arreglo de nuestros derechos u obligaciones para el debido equilibrio de unos y otras entre las partes; está referida, por tanto, a las relaciones registradas entre individuos, basadas primordialmente en la igualdad de lo que se da y lo que se recibe. La justicia distributiva hace referencia a las relaciones de los individuos con el sistema social al que pertenecen para reportar proporcionalmente las cargas y bienes comunes; y por otra parte, establece la proporción de los premios y castigos atribuibles a cada individuo por su actuación plausible o vituperable.

---

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

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

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

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

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

2. *La libertad*

Uno de los valores más preciados del ser humano es la libertad, entendida como su capacitad de actuar conforme a su arbitrio y, en consecuencia, autodeterminarse consciente y voluntariamente para actuar 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 ni 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 *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-Jaques, *Contrato social*, trad. Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar Argentina, S. A. de Ediciones, 1965, p. 50.

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

> La libertad es el bien jurídico de mayor categoría de cuantos merecen la protección de la norma de derecho. Violarla en el individuo o quebrantarla en la sociedad constituye la más grave de las transgresiones, el mayor de los peligros, el más trascendental de los daños, un serio motivo para la alarma pública.[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 le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social y la creación del Estado; el que a través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad jurídica, traducible como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y puerto de arribo del derecho.

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

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

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

por tal razón, una de las tareas más importantes de los órganos depositarios de las funciones del poder público es el de la seguridad pública.

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

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

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

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

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

> les se mueven sobre ella." Y creó Dios al hombre a imagen suya, a imagen de Dios lo creó y los creó macho y hembra; y los bendijo Dios, diciéndoles: "Procread y multiplicaos, y henchid la tierra; sometedla y dominad sobre los peces del mar, sobre las aves del cielo y sobre los ganados y sobre todo cuanto vive y se mueve sobre la tierra.[58]

La dignidad es un valor expresado en la gravedad y decoro de las personas en la manera de comportarse, 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. Al 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]

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

5. *La lealtad*

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

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

---

[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, Editorial Civitas, 1986, p. 25.

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

Para Francisco Javier de la Torre Díaz:

> La lealtad supone fundamentalmente dos cosas: fidelidad y veracidad. Ambas constituyen dos principios básicos sobre los que se asienta la deontología profesional en general. La regla de veracidad posibilita la decisión válida como derecho fundamental de toda persona y la fidelidad se basa en el cumplimiento de las promesas.[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 *Etudes 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 que define 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] Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897, t. I, p. 26.

[63] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, 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. 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

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

No se ocupa el derecho administrativo de toda la estructura, organización y funcionamiento, ni de la actividad total del sector público del Estado, sino sólo de una de sus partes que es la administración pública, cuyo universo rebasa los límites del Poder Ejecutivo, habida cuenta de la existencia de sendas áreas de administración pública en el Poder Legislativo, en el Poder

[64] Zanobini, Guido, *op. cit.,* p. 39.

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 valores, principios y normas del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas áreas de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.

VII. La ciencia del derecho administrativo

Ya nos hemos referido al derecho administrativo como rama jurídica o sector del derecho; ahora nos ocupamos de su ciencia, cuyo objeto consiste en interpretar, construir, sistematizar y evaluar el contenido de los principios, instituciones y normas jurídicas que rigen la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, de las relaciones entre sus diversos órganos, dependencias y entidades, de sus relaciones con otras instituciones del Estado y con los particulares.

En opinión de Alfonso Nava Negrete:

> Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías y concepciones fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas... Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados.[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, instituciones y principios, constituyendo un sistema unitario, coherente y total y, sin negar ni desconocer su validez, la estimación del mismo.[66]

---

[65] Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 13 y 14.

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

VIII. Caracteres del derecho administrativo

Se distingue el derecho administrativo entre las otras disciplinas jurídicas por un conjunto de características que le dan entidad e identidad, entre las cuales 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* —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; igualmente, 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 de que se trata de un derecho reservado a una específica clase y calidad de personas, o sea a un estamento, dada la condición característica de las mismas.[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:

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

> 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.

X. Sujeción del Estado al derecho

La sujeción del Estado de derecho es relativamente reciente, 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

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

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

capítulo trece de este libro: el de la sujeción parcial de la actuación del Estado, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad estatal a la ley común (*Common Law*), o sea, sin un orden normativo especial realizado al amparo del *Rule of Law*; y el de la sujeción total de su actividad a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas, instrumentado a través del régimen de derecho administrativo.

XI. Relaciones del derecho administrativo

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

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

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

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

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

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

En razón de sus orígenes, el derecho administrativo tiene una fuerte relación con el derecho civil, dado que el primero surgió como resultado de la proliferación de las excepciones a las normas del segundo, 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 éste, razón por la cual uno de los mayores puntos de contacto entre ambas ramas del derecho consiste en determinar bajo qué condiciones admite el derecho administrativo los preceptos del derecho civil.

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

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

Se comprueba la relación del derecho administrativo con el derecho electoral por el hecho de que el primero regula la actuación del área administrativa de los órganos electorales, así como el reclutamiento, selección y servicio civil de carrera de su personal.

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

Se pone de manifiesto la relación permanente del derecho administrativo con el mercantil a través de la historia económica del siglo XX, que acusa un movimiento pendular derivado, por una parte, de una marcada tendencia 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 del siglo pasado.

Producto del movimiento pendular, de flujo y reflujo en la economía, 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 de dominio público o prestación de servicios públicos, a la obtención de concesiones, permisos o autorizaciones; y en sentido contrario, a través de los procesos de reprivatización económica y de desregulación y simplificación administrativas.

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

Algunos autores niegan la autonomía del derecho municipal por considerarlo apenas una sección del derecho administrativo que rige el ámbito comunal. Sin embargo, una parte de cualquier disciplina jurídica puede registrar un desarrollo tal que le permita convertirse en una nueva rama del derecho y alcanzar su autonomía, como ha ocurrido en México y otros países de América y Europa con el referido derecho.[70] Su relación con el derecho administrativo deriva de la existencia de una administración municipal, cuya estructura, organización y funcionamiento son regulados 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*

El derecho parlamentario regula 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 de que el derecho administrativo se ocupa de la organización administrativa de los órganos legislativos, o sea, de la organización y funcionamiento de sus áreas administrativas, resulta que ambas disciplinas versan sobre los referidos órganos, aun cuando atañen a actividades diferentes; no obstante, dicha circunstancia da lugar a imbricaciones entre sus respectivos preceptos.

G. *Relación del derecho administrativo con el derecho penal*

El derecho administrativo regula la actuación de los órganos de la administración pública y de los depositarios en 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.

---

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

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

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: 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, 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 la comunicación, han dado como resultado una mayor interacción entre los Estados y, por consiguiente, la suscripción de instrumentos jurídicos como acuerdos de cooperación o colaboración por parte de sus administraciones públicas, que han incidido en el nacimiento y desarrollo de disciplinas administrativas como el derecho diplomático o consular.

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

Como he 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, la estadística, entre otras.

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

---

[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.

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]

XIII. Las fuentes del derecho administrativo

La voz española "fuente" proviene del vocablo latino *fons, fontis,* traducible en estricto sentido como fuente o manantial, y en sentido figurado como principio, fundamento, origen, causa o, como apunta Martín Alonso en su *Enciclopedia del idioma*, origen y principio de donde proviene una cosa.[76]

Como se ve, la locución "fuente del derecho" es una expresión metafórica que relaciona el sentido figurado de la palabra fuente con el sentido de

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

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

la palabra derecho, para aludir a la causa, origen y principio de este último, lo 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, como las fuentes materiales, las formales, las históricas, entre otras.

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.

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 Deuda Pública para el Estado de Durango, publicada en el *Periódico Oficial* del estado del 3 de agosto de 1980, es una fuente histórica del derecho administrativo duranguense porque muchos de sus artículos fueron reproducidos en la Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios del 21 de abril de 2005.

---

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

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

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

[78] García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, p. 52.

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 duranguense, la norma suprema local contiene en sus artículos 83; 98, fracciones II, III y XXVII, y 99 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]

Dichas acepciones evidencian que no sólo existe la ley jurídica, habida cuenta de 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.

---

[79] Guastini, Ricardo, *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.

El derecho administrativo duranguense está contenido en la Constitución duranguense, 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 Durango, así como en numerosos reglamentos emitidos por el gobernador de dicha entidad federativa en ejercicio de la facultad reglamentaria que le asigna la Constitución del estado, ordenamientos entre los que destacan:

Leyes:

— Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
— Código Civil del Estado de Durango.
— Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Durango.
— Código Fiscal del Estado de Durango.
— Código Fiscal Municipal.
— Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango.
— Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango.
— Código Procesal Penal del Estado de Durango.
— Ley Contra el Lucro Inmoderado.
— Ley de Accesibilidad para el Estado de Durango.
— Ley de Adopciones para el Estado de Durango.
— Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango.
— Ley de Agua del Estado de Durango.
— Ley de Amnistía para el Estado de Durango.
— Ley de Arancel de los Notarios Públicos del Estado de Durango.
— Ley de Aranceles de los Arquitectos.
— Ley de Aranceles de los Licenciados en Derecho, Árbitros, Depositarios, Intérpretes, Traductores y Peritos en Asuntos Jurídicos de cualquier Naturaleza para el Estado de Durango.
— Ley de Archivos para el Estado de Durango.
— Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Durango.
— Ley de Asistencia Social.
— Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango.
— Ley de Bienes del Estado de Durango.
— Ley de Cambio Climático del Estado de Durango.
— Ley de Caminos y Puentes del Estado de Durango.
— Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de Durango.
— Ley de Condominios del Estado de Durango.

— Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango.
— Ley de Cultura física y Deporte del Estado de Durango.
— Ley de Cultura para el Estado de Durango.
— Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Durango.
— Ley de Desarrollo Rural Sustentable Para el Estado de Durango.
— Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango.
— Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios
— Ley de Disciplina Financiera y de Responsabilidad Hacendaria del Estado de Durango y sus Municipios.
— Ley de Educación del Estado de Durango.
— Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Durango.
— Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango.
— Ley de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango.
— Ley de Expropiación para el Estado de Durango.
— Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Durango.
— Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango.
— Ley de Fomento a la Actividad Artesanal en el Estado de Durango.
— Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
— Ley de Fomento Económico para el Estado de Durango.
— Ley de Gestión Ambiental Sustentable para el Estado de Durango.
— Ley de Hacienda del Estado de Durango.
— Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango.
— Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Durango.
— Ley de Imagen Institucional para el Estado de Durango.
— Ley de Indulto para el Estado de Durango.
— Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango.
— Ley de Integración Territorial para el Estado de Durango.
— Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango.
— Ley de Justicia Alternativa del Estado de Durango.
— Ley de Justicia Penal Restaurativa del Estado de Durango.
— Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
— Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango.
— Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia.
— Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango.
— Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango.

— Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado.
— Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
— Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Durango.
— Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Durango y sus Municipios.
— Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
— Ley de Pensiones del Estado de Durango.
— Ley de Planeación del Estado de Durango.
— Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado.
— Ley de Prevención y Asistencia para la Atención de las Adicciones del Estado de Durango.
— Ley de Protección a la Maternidad para el Estado de Durango.
— Ley de Protección a los No Fumadores para el Estado de Durango.
— Ley de Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Estado de Durango.
— Ley de Protección Civil del Estado de Durango.
— Ley de Protección de Datos Personales.
— Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Durango.
— Ley de Protección y Bienestar Animal para la Sustentabilidad del Estado de Durango.
— Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios.
— Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en Materia de Juicio Político, Declaración de Procedencia y el Ejercicio de Facultades Legislativas en Materia de Enjuiciamiento por Responsabilidades Públicas.
— Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.
— Ley de Salud del Estado de Durango.
— Ley de Seguridad Privada del Estado de Durango.
— Ley de Seguridad Pública para el Estado de Durango.
— Ley de Servicios para el Desarrollo Integral Infantil del Estado de Durango.
— Ley de Tránsito para los Municipios del Estado de Durango.
— Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.
— Ley de Transportes para el Estado de Durango.

— Ley de Turismo del Estado de Durango.
— Ley de Valuación para el Estado de Durango.
— Ley de Víctimas del Estado de Durango.
— Ley de Vivienda del Estado de Durango.
— Ley del Consejo Estatal de Armonización Contable de Durango.
— Ley del Gobierno Digital del Estado de Durango.
— Ley del Instituto de Defensoría Pública del Estado de Durango.
— Ley del Instituto Estatal de las Mujeres.
— Ley del Libro y Bibliotecas Públicas del Estado de Durango.
— Ley del Notariado para el Estado de Durango.
— Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Durango.
— Ley del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.
— Ley del Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango.
— Ley Estatal de Desarrollo y Fomento Minero de Durango.
— Ley Estatal de Prevención y Eliminación de la Discriminación.
— Ley Estatal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.
— Ley Ganadera para el Estado de Durango.
— Ley General de Catastro para el Estado de Durango.
— Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango.
— Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.
— Ley Orgánica de la Benemérita y Centenaria Escuela Normal del Estado de Durango.
— Ley Orgánica de la Escuela "18 de Marzo", Autónoma.
— Ley Orgánica de la Escuela Secundaria del Estado "Lic. Benito Juárez" del Estado de Durango.
— Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango.
— Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Durango.
— Ley Orgánica de la Universidad Juárez del Estado de Durango.
— Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Durango.
— Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.
— Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.
— Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango.
— Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango.

— Ley para el Control de Bebidas con Contenido Alcohólico del Estado de Durango.
— Ley para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado de Durango.
— Ley para el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Durango.
— Ley para el Fomento y Desarrollo de la Fruticultura en el Estado de Durango.
— Ley para el Fomento, Uso y Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía del Estado de Durango y sus Municipios.
— Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.
— Ley para la Administración de las Aportaciones Federales Transferidas al Estado de Durango y sus Municipios.
— Ley para la Administración y Vigilancia del Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Estatal.
— Ley para la Atención, Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar.
— Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista del Estado de Durango.
— Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Durango.
— Ley para la Entrega-Recepción de las Administraciones Públicas del Estado y Municipios de Durango.
— Ley de Prevención de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Durango.
— Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Durango.
— Ley para la Prevención, Atención y Erradicación de la Trata de Personas en el Estado de Durango.
— Ley para la Promoción, Fomento y Desarrollo de la Industria Cinematográfica y Audiovisual del Estado de Durango.
— Ley para la Protección, Apoyo y Promoción de la Lactancia Materna del Estado de Durango.
— Ley para la Protección de las Personas con Deficiencia Mental.
— Ley para la Reforma Penal en el Estado de Durango.
— Ley para Regular y Promover la Donación Altruista de Alimentos para el Estado de Durango.
— Ley que crea el Centro Cultural y de Convenciones del Estado de Durango.

c. Los tratados internacionales

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

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

d. El reglamento

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

El llamado "reglamento heterónomo" es el emitido de acuerdo con la ley, y es denominado así 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 autónomo.

Para el caso del estado de Durango, la Constitución local confiere el ejercicio de la facultad reglamentaria al gobernador del estado, de conformidad con la fracción XXVI del artículo 98, la cual es intransferible e indelegable, por lo que ningún otro funcionario de la administración pública estatal puede expedir reglamentos de leyes.

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

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

e. La disposición administrativa de carácter general

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

La obligatoriedad de dichas disposiciones se circunscribe a quien la emite y a sus subordinados, mas no a los gobernados, por lo que éstos podrán impugnarlas con éxito cuando rebasen o contradigan en su perjuicio la Constitución, la ley o el reglamento. Al respecto, la Suprema Corte de Jus-

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

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

C. *La actividad jurisdiccional*

Realizada en ejercicio de la función pública jurisdiccional, dicha actividad consiste en *juris diccio,* es decir, en dictar el derecho en caso de 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 acep-

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

ciones 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 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 Durango, el artículo 9o., fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango faculta al Tribunal Superior de Justicia para "Establecer jurisprudencia por reiteración o por contradicción de tesis, en los términos que establezca esta ley".

D. *La doctrina*

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

[83] Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1215.

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

[85] Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, p. 59.

fuente mediata e indirecta del mismo, en la medida en que el legislador se inspira en las opiniones doctrinarias para la elaboración de la ley. De ahí la importancia de promover el desarrollo de una doctrina duranguense de derecho administrativo.

E. *Los principios generales de derecho*

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

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

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

a. Principio de buena fe

Predica la concordancia entre el acto y la conciencia, entre la acción y la intención, en cuya virtud se adquieren derechos o beneficios, como en el caso de la prescripción 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.

b. Principio de 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.

c. Principio de moralidad administrativa

En el ejercicio de sus funciones, la conducta de los servidores públicos adscritos a la administración pública debe ajustarse a la ética, y orientarse por criterios de legalidad, lealtad, justicia, imparcialidad, eficiencia, eficacia y honradez, tanto en sus relaciones con los administrados como con sus compañeros, sus jefes y sus subordinados.

d. Principio de seguridad jurídica

El Estado debe preservar y proteger no sólo la vida y la integridad física de todo individuo, sino también sus libertades, bienes y derechos contra todo acto indebido, ya sea de otros particulares o de las autoridades, dado que estas últimas sólo podrán afectar a la esfera del gobernado en ciertas condiciones y previa satisfacción de requisitos específicos.

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

En materia administrativa atañe especialmente al instituto de la expropiación y a la concesión de servicios públicos y de bienes de 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 compi-

[86] *Apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación*, sexta parte, núm. 47, p. 108.

lación 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, según 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.

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

En México podemos citar, en el ámbito de los estados de la república, los códigos administrativos de Veracruz, de Chihuahua y del Estado de México, expedidos por sus respectivas legislaturas; en cambio, muchas de las entidades federativas carecen de codificaciones administrativas; el estado de Durango tiene Código Fiscal del Estado y Código Fiscal Municipal.

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

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

al derecho público del privado utilizando la fórmula de Ulpiano: *publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinent* ("Es derecho público el que respecta al estado de la república, privado el que respecta a la utilidad de los particulares").[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 privado, situación que dio lugar a la imprecisión técnica de la división, lo que se comprueba fácilmente porque, según el jefe de la Escuela de Viena, ninguna norma es exclusivamente pública o privada, pues todas afectan en mayor o menor medida tanto a la colectividad como a los particulares. Además, la pretendida distinción rompe la unidad del orden jurídico sin otro propósito que propiciar la creación autocrática de la norma jurídica, en lugar de su generación democrática por el órgano de representación popular —afirma Kelsen—.[89]

La objeción kelseniana a la división del derecho pierde su principal argumento en razón de que por haberse formulado en el contexto político alemán de su época, con el evidente 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, el derecho administrativo figura 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.

---

[88] Justiniano, *El digesto de Justiniano*, trad. Álvaro D'ors y otros, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1968, t. I, p. 45.

[89] Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 117.

[90] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 13.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo cuarto

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública muestra 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 Durango, la administración pública se divide en centralizada, desconcentrada y descentralizada; la administración centralizada se integra con trece secretarías y la Fiscalía General del Estado.

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; también se le entiende como una técnica, habida cuenta de 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, ya que 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), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, y muchos más.

III. Ciencia de la administración

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

---

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

Thomas Woodrow Wilson, quien posteriormente sería el 18o. presidente estadounidense, en su famoso artículo publicado en 1887 postuló la necesidad de una ciencia de la administración pública, al sostener "Debe existir una ciencia de la administración que se proponga enderezar el curso del gobierno, darle mayor flexibilidad a la tramitación de sus asuntos, fortalecer y purificar su organización, y dotar a sus tareas de un aire de respetabilidad".[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 a*dministración activa*, se manifiesta en la protección de los intereses generales de la sociedad, vigilando la acción de cada ciudadano. Y entonces se dice que el ejecutivo administra.[95]

---

[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.

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

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 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]

Sin duda, la administración pública rebasa por mucho la órbita del órgano que se le conoce 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

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

[97] Wilson, Thomas Woodrow, *op. 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, *op. cit.*, p. 198.

los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor".[101]

Para el autor, 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 distintas 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 duranguense 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 General del Congreso, cuyas atribuciones se encuentran establecidas en el título tercero de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, y el Consejo de la Judicatura con las facultades conferidas en el capítulo primero del título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango.

V. Formas de organización administrativa

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

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

1. *La centralización administrativa*

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.

[101] Dimock, Marshall, "The meaninng of scope in public administration", en Gous, John *et al.*, *The Frontiers of Public Administration*, Nueva York, Russell and Russell, 1967, p. 12.

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

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

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redunda en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para Serra Rojas: "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".[102]

[102] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 535.

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]

En el estado de Durango, su Ley Orgánica de la Administración Pública dispone la existencia de las siguientes secretarías:

— Secretaría General de Gobierno.

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

— Secretaría de Finanzas y de Administración.
— Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
— Secretaría de Desarrollo Económico.
— Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
— Secretaría de Salud.
— Secretaría de Educación.
— Secretaría de Contraloría.
— Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
— Secretaría de Seguridad Pública.
— Secretaría de Bienestar Social.
— Secretaría de Turismo.
— Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Existe además la Fiscalía General del Estado, que también es una dependencia del Ejecutivo del Estado.

B. *Características de la centralización administrativa*

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

a. Poder de nombramiento

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

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.

En el caso del estado de Durango, la fracción IV del artículo 98 de la Constitución local confiere al gobernador del estado la facultad de

> IV. Nombrar y remover libremente a las personas titulares de las Secretarías de despacho y demás servidores públicos del Poder Ejecutivo, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en esta Constitución o en las leyes.

b. Poder de remoción

En ejercicio del poder de remoción, tanto el presidente de la República como el gobernador del estado pueden cesar libremente a sus colaboradores, siempre y cuando dicha remoción no esté 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 el artículo 98, fracción IV, de la Constitución local, cuyo texto se acaba de transcribir.

c. Poder de mando

Se entiende el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado; sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como 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 tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus órdenes y decisiones, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que incurran por su incumplimiento.

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

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

f. Poder disciplinario

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

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

deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de quienes integran los órganos inferiores.

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

g. Poder de revisión

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

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

h. Poder para resolver conflictos de competencia

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

La inexistencia del poder para la resolución de este tipo de conflictos podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, o porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo. En nuestro país, tanto el presidente de la República como el gobernador del estado cuentan con dicha

facultad, de conformidad con los artículos 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, 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]

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

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

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

---

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

[107] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 422.

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 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.[108]

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la 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 crearlos.
>
> Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión expedir la ley orgánica en la que se distribuyan los negocios del orden administrativo entre las Secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal. Asimismo, en dicha ley orgánica el legislador ordinario reconoció la facultad de auto-organización del Ejecutivo en la atribución establecida en su favor de distribuir los asuntos al interior de sus dependencias mediante la expedición de reglamentos interiores desde la Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1935, facultad prevista actualmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, autorizando el numeral 19 de la propia Ley, 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]

---

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

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

3. *La descentralización administrativa*

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

En el Estado contemporáneo se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición como dos valores opuestos que, paradójicamente lejos de excluirse, se complementan. Según el profesor de la Universidad de Bolonia, Favio Roversi-Mónaco:

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

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

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

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

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

concesionada; Serra Rojas, al igual que André Buttgenbach,[111] admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio; por otra 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]

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

B. *La descentralización administrativa por región*

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

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

---

[111] Buttgenbach, André, *Manuel de droit administrative*, Bruxelles, Jarcié, 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.

[113] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 219.

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 geográfico determinado. Dentro de ese ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus actividades.[115]

A mi parecer, las opiniones de Buttenbach, Díez y Fraga son válidas en el contexto de un Estado centralista, mas no en el de un Estado federal, toda vez que en el Estado central o unitario el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Francia; empero, en el esquema federal de México es inadmisible considerar al gobierno municipal como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la descentralización política; por ello, coincidimos con el profesor Miguel Acosta Romero en considerarlo como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada desde el punto de vista técnico de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea en su organización administrativa las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas; por ello, este último autor le niega el carácter de organismo descentralizado por región.[116]

---

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

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

[116] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 665.

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]

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 de concesión de servi-

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

cio 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 Durango, en la fracción XI de su artículo 98, faculta al gobernador para otorgar concesiones y permisos, con ese fundamento constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho estado autoriza el otorgamiento de concesiones de servicios públicos, incluyendo los municipales.

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 de que la concesión de servicio público es un negocio jurídico en virtud del cual el Estado cede a un particular la facultad de prestar durante un periodo determinado, a su riesgo y ventura, un servicio público atribuido a la administración pública mediante la remuneración que determine el régimen jurídico en el que se precisa la regulación, control y vigilancia del servicio.[118]

De acuerdo a 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]

---

[118] Hauriou, Maurice, *Précis elémentaire 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.

4. *La empresa pública*

Es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas.

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

En todo caso, las empresas de participación estatal constituyen entidades paraestatales de la administración pública federal y local, con personalidad jurídica y patrimonio propio, contando con un régimen jurídico híbrido específico, exorbitante del derecho privado; esto es, que su nacimiento y funciones se regirán por sus respectivos estatutos, así como por la legislación administrativa correspondiente, tal y como lo disponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, para el caso del estado duranguense, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, que al respecto dispone:

> ARTÍCULO 4. La Administración Pública Paraestatal está integrada por las siguientes Entidades:
>
> I. Los Organismos Públicos Descentralizados;
>
> II. Las Empresas de Participación Estatal;
>
> III. Los Fideicomisos Públicos; y
>
> IV. Aquellas entidades que por su naturaleza no estén comprendidas en la Administración Pública Centralizada, exceptuando a los organismos públicos autónomos.

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.

Respecto 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]

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

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

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 a 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]

---

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

[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 correspondan 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.

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

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

El titular del Poder Ejecutivo Federal como jefe de la administración pública ejerce la tutela y el control de las entidades paraestatales a partir de diversos mecanismos establecidos en la Constitución y las leyes, dentro de los cuales destacan la facultad de nombramiento del director general o quien presida las mismas, por sí o a través del titular de alguna dependencia 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]

[122] Véase "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento", *Diario Oficial de la Federación*, 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.

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

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]

VI. La administración pública del estado de Durango

En su título primero, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango implícitamente divide a su administración pública en central y paraestatal, al disponer:

> Artículo 3. La administración pública centralizada está compuesta por las Secretarías, la Fiscalía General y demás dependencias y órganos desconcen-

[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.

> trados de éstas, las unidades administrativas de apoyo, asesoría y coordinación de cualquier naturaleza, que establezca la persona titular del Ejecutivo, conforme a las disposiciones legales respectivas; su estructura y funcionamiento se formalizarán y regirán en lo dispuesto por esta Ley y demás normas y/o disposiciones reglamentarias aplicables.
>
> ARTÍCULO 4. La administración pública paraestatal está integrada por las siguientes Entidades:
>
> I. Los Organismos Públicos Descentralizados;
>
> II. Las Empresas de Participación Estatal;
>
> III. Los Fideicomisos Públicos; y
>
> IV. Aquellas entidades que por su naturaleza no estén comprendidas en la administración pública centralizada, exceptuando a los organismos públicos autónomos.

El artículo 1o. de esta ley dispone: "La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado Libre y Soberano de Durango...".

La administración pública central

Por cuanto hace a la administración pública centralizada, la Ley Orgánica de la Administración Pública de Estado de Durango establece en su artículo 19 que la administración pública centralizada del estado se integra con las trece secretarías que mencioné en páginas anteriores, y en su artículo 5o., fracción V, dispone:

> Artículo 5. Además de las atribuciones que le confieren la Constitución del Estado, esta ley y los reglamentos derivados de la misma, en materia de administración pública, la persona titular del Ejecutivo tendrá las siguientes facultades:
>
> …
>
> V. Por sí o a propuesta de los titulares de las dependencias, emitir los decretos de creación, modificación o extinción de órganos desconcentrados que dependerán jerárquicamente de estas y se encargarán de ejercer facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso. El decreto deberá publicarse en el Periódico Oficial.

La competencia de las secretarías del estado de Durango se detalla a continuación.

A. *La Secretaría General de Gobierno*

En los términos del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, corresponde a la Secretaría General de Gobierno atender las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes del estado, los ayuntamientos, el gobierno federal y los organismos autónomos; manejar por delegación de la persona titular del Ejecutivo, los asuntos de orden político interno; conducir las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas, organizaciones sociales, asociaciones religiosas, asociaciones de migrantes y demás organismos que tengan objetivos similares; promover el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, promover la participación ciudadana y favorecer la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en el marco del Estado de derecho, se preserve la gobernabilidad democrática; cumplimentar los acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones del Gobierno del estado que no sean de la competencia exclusiva de otras dependencias; corroborar la exacta observancia de las leyes, reglamentos y decretos; controlar y dar seguimiento a los convenios de coordinación y concertación suscritos con la Federación, otros estados, los ayuntamientos y los sectores social y privado; presentar ante la Legislatura del Estado, las iniciativas de ley o decretos enviados por el Poder Ejecutivo; dirigir el *Periódico Oficial* y administrar los talleres gráficos del estado; formular anualmente el calendario cívico que regirá en la entidad, y organizar los actos cívicos del gobierno del estado; controlar todo lo relacionado con la demarcación y conservación de los límites del estado y sus municipios; realizar, por acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, las expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio en los casos de utilidad pública; emitir, previo acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, las licencias, autorizaciones, concesiones y permisos cuyo otorgamiento no esté atribuido a otra dependencia de la administración pública estatal; certificar las firmas de los funcionarios estatales, de los presidentes y secretarios municipales y de los demás servidores públicos, a quienes está encomendada la fe pública; archivar las leyes, reglamentos, circulares, acuerdos expedidos por la persona titular del Ejecutivo; archivar el *Periódico Oficial* y el *Diario Oficial de la Federación*; supervisar el cabal cumplimiento de la normatividad del Sistema Estatal de Seguridad Pública en la entidad; atender la protección civil de las personas, sus bienes y el entorno geográfico que las rodea, teniendo como acción prioritaria la prevención y mitigación de riesgos y/o desastres ante la ocurrencia de cualquier agente perturbador, ya sea de origen natural o humano; promover el fortalecimiento del Estado de derecho, la cultura ciu-

dadana y el respeto de los derechos humanos; apoyar a las autoridades federales, en los términos de las leyes relativas en materia de armas de fuego y explosivos; loterías, rifas, juegos prohibidos y migración; fomentar la celebración de convenios de coordinación y colaboración con los municipios para la realización de acciones, estudios y proyectos tendientes al fortalecimiento del desarrollo municipal y a fomentar la participación ciudadana; intervenir en los comités, consejos y demás órganos de coordinación de la administración pública vinculados con la promoción del desarrollo municipal; coadyuvar en el funcionamiento de los organismos o entidades que protejan y fomenten los derechos humanos; auxiliar a las demás dependencias y entidades del Poder Ejecutivo mediante estrategias y seguimiento de acciones en materia de política criminológica en el estado; cooperar en el desarrollo de las actividades de otras dependencias y entidades; adoptar las medidas políticas, jurídicas y administrativas que la persona titular del Ejecutivo estime convenientes, para la mejor organización y funcionamiento del gobierno del estado; ejecutar las políticas estatales en materia de población, en coordinación con las autoridades federales; manejar el libro de registro de los notarios y autorizar los protocolos relativos, así como organizar y controlar el Archivo de Notarías del Estado; dirigir y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; dirigir y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil en el estado; vigilar el servicio de transporte público de bienes y cosas, concesionado a particulares en carreteras y caminos de jurisdicción estatal; entregar, modificar y revocar las concesiones y permisos necesarios para la explotación de servicio público de transporte en vialidades de jurisdicción estatal en todas las modalidades que contempla la Ley de Transportes del estado; hacer uso de las atribuciones que en materia de asociaciones religiosas y culto público establezcan la ley o los convenios de colaboración o coordinación que se celebren con las autoridades federales competentes, así como ser conducto para tratar los asuntos de carácter religioso que contribuyan de manera directa o indirecta al desarrollo social y al fortalecimiento de los valores de la solidaridad y la convivencia armónica de los ciudadanos; conducir las acciones de la administración pública estatal en materia de participación ciudadana, así como los programas de atención que permitan captar propuestas, sugerencias y opiniones, con el objeto de mejorar el funcionamiento de los servicios públicos y las tareas generales de la administración; atender los recursos administrativos que competa resolver a la persona titular del Ejecutivo; fungir como instancia conciliadora que permita solucionar los conflictos sociales en materia agraria; conducir el funcionamiento y cuidado del archivo administrativo del Poder Ejecutivo del estado; asimismo, organizar y administrar

los archivos de concentración y el archivo histórico del gobierno del estado de Durango, y estos dos deberán estar en una sola unidad especial para mayor control y eficacia operativa, además de que se regularán en una misma ley; instrumentar programas anuales, previo diagnóstico a los ayuntamientos, para la asesoría, capacitación y formación de sus integrantes, así como de los funcionarios municipales, con el fin de contribuir a su profesionalización y al desarrollo institucional de los municipios; implementar políticas públicas encaminadas a garantizar el desarrollo humano de las personas migrantes y sus familias, particularmente de aquellas en condición de vulnerabilidad; impulsar el respeto a los derechos de las personas migrantes y sus familias, de conformidad con lo establecido en instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Constitución federal y la del estado, y finalmente, articular las políticas públicas entre las dependencias y las entidades competentes de la administración pública estatal en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

B. *La Secretaría de Finanzas y Administración*

De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la ley en cita, corresponde a la Secretará de Finanzas y Administración diseñar, por acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, los anteproyectos de iniciativa de Ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieren para el manejo de los asuntos financieros y tributarios del estado; verificar el cumplimiento de las normas jurídicas hacendarias y las normas contables aplicables en la entidad; calcular los ingresos del estado, tomando en cuenta los objetivos y metas de la planeación, bajo un enfoque de una gestión pública basada en resultados, las fuentes de recursos y el uso del crédito público para la ejecución de los programas; presentar oportunamente a la consideración de la persona titular del Ejecutivo el anteproyecto de Ley de Ingresos, del presupuesto de egresos, y el programa general del gasto público, conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño, el cual deberá ser congruente con el Plan Estatal de Desarrollo y los programas derivados del mismo.

El anteproyecto deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible; cuantificar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás percepciones financieras que al estado corres-

pondan, con base en la Ley de Ingresos aprobada por el congreso, así como los recursos que se deriven de convenios suscritos con el gobierno federal, los municipios u organismos públicos descentralizados; resguardar los documentos que constituyan valores financieros del gobierno del estado; intervenir en el establecimiento de los criterios y montos de estímulos fiscales, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico; organizar y dirigir estudios con el fin de incrementar los ingresos estatales; perfeccionar los sistemas de control fiscal; actualizar los padrones de contribuyentes; practicar revisiones y auditorías a los contribuyentes, realizando inspecciones, verificaciones y actos que establezcan las disposiciones fiscales y los convenios de colaboración administrativa, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los obligados y responsables solidarios, sea en materia de contribuciones estatales o federales sujetos a convenios de coordinación fiscal; asignar las credenciales o constancias de identificación del personal que se autorice para la práctica de las visitas domiciliarias, inspecciones o verificaciones correspondientes; verificar la existencia de créditos fiscales y dar las bases para su liquidación y fijarlas en cantidad líquida, respecto de los impuestos federales coordinados y demás accesorios de los contribuyentes y obligados; otorgar prórrogas y autorización para el pago en parcialidades de los créditos fiscales, en materia de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, con sujeción a las directrices que se determinen en las leyes y convenios fiscales correspondientes; hacer uso de la facultad económico-coactiva o el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a las leyes relativas e imponer las sanciones por infracciones a la Ley de Hacienda del Estado de Durango y las leyes fiscales federales, de acuerdo con las facultades de administración de impuestos federales delegadas al gobierno del estado en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos; expedir las normas de control financiero, deuda pública y manejo de fondos y valores; manejar el registro y control de la contabilidad gubernamental, de acuerdo a los lineamientos que emita el órgano rector de la materia para los fines de la armonización contable; registrar los contratos y/o convenios financieros que realice el estado; vigilar, financiera y administrativamente, la operación de las entidades paraestatales que no estén expresamente encomendadas a otras dependencias; participar en los juicios fiscales que se ventilen ante los tribunales en defensa de los intereses de la hacienda pública estatal, así como de los impuestos federales coordinados; resolver los recursos administrativos que promuevan los particulares contra los actos de autoridad emitidos por los servidores públicos de la propia secretaría; efectuar una labor permanente de difusión y orientación fiscal; dar a conocer anualmente las

disposiciones fiscales estatales y municipales; conducir la negociación de la deuda pública del estado, llevar su registro y control e informar periódicamente a la persona titular del Ejecutivo sobre el estado de las amortizaciones de capital y el pago de intereses; instrumentar, implantar y actualizar un sistema de programación de gasto público; realizar los pagos conforme a los programas y al presupuesto de egresos aprobado por el congreso; elaborar mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos financieros del estado; entregar anualmente a la persona titular del Ejecutivo, en la primera quincena del mes de marzo, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior; sugerir a la persona titular del Ejecutivo las modificaciones a los presupuestos de egresos e ingresos, así como las normas y criterios con los cuales podrán realizar transferencias dentro del presupuesto de las dependencias y entidades y, en su caso, definir y aplicar con autorización de quien encabece el gobierno del estado, las fuentes alternas de financiamiento que permitan lograr el equilibrio financiero entre los ingresos y egresos.

Además, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del balance presupuestario y del balance presupuestario de recursos disponibles, deberá aplicar ajustes al presupuesto de egresos en los rubros de gasto señalados en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango; aprobar y registrar las ampliaciones y reducciones de los recursos asignados a los programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades siempre y cuando no rebasen el presupuesto asignado; supervisar los subsidios que conceda el gobierno del estado a instituciones o a particulares y comprobar que se destinen a los fines y en los términos establecidos; presentarse ante el congreso del estado a dar cuenta de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Egresos que envíe anualmente la persona titular del Ejecutivo, así como para explicar lo relativo a la cuenta pública; comprobar que los servidores que manejen fondos públicos otorguen fianza suficiente para garantizar su manejo en términos de la ley reglamentaria respectiva; expedir las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la hacienda pública del estado; participar en la constante modernización y actualización del catastro rural y urbano; emitir certificados de constancias de los expedientes relativos a asuntos de su competencia, en materia fiscal federal y estatal; coordinar y vigilar el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de organización y métodos, recursos humanos, servicios generales, adquisiciones y suministros; implementar programas de mejoramiento administrativo, en coordinación con la Secretaría de Contraloría, con el objeto de simplificar las funciones de las dependencias de la administración pública; formular, con la participación de las demás dependencias del Poder Ejecutivo del estado, los manuales de organización y procedimientos de las

oficinas públicas; participar en la formulación de los anteproyectos de reglamentos internos de las dependencias; sugerir, previo acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, la creación, fusión o desaparición de unidades administrativas dentro de las atribuciones establecidas por las leyes; dar asesoría en materia de organización y sistemas administrativos a las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal que lo soliciten; comprobar el cumplimiento en las dependencias y entidades de la administración pública, de las obligaciones en materia de recursos materiales, servicios generales y de informática; supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones entre el gobierno del estado y sus servidores públicos; seleccionar, capacitar y controlar al personal de la administración pública estatal; encargarse de los nombramientos, remociones, renuncias, licencias y jubilaciones de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del estado, de acuerdo a las disposiciones laborales y jurídicas vigentes, exceptuando aquellas que correspondan a la Secretaría General de Gobierno; tener al corriente el escalafón y el tabulador de sueldos de los trabajadores al servicio del gobierno del estado, así como otorgar estímulos y recompensas a que se hagan merecedores; intervenir en la elaboración de las condiciones generales de trabajo, vigilar su cumplimiento y difundirlas entre el personal del gobierno estatal; promover actividades sociales, culturales y deportivas en beneficio de los trabajadores al servicio del gobierno del estado; suministrar, con base en las necesidades de las dependencias del Poder Ejecutivo, los bienes materiales necesarios para su eficaz funcionamiento; manejar los almacenes generales del gobierno del estado, apoyándose en sistemas y procesamiento de datos; emitir las normas y fijar los requisitos para la enajenación y subasta de los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del estado; controlar y actualizar el inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad del gobierno del estado; aprobar, previo análisis, los contratos cuyo objeto sea el de proporcionar los espacios físicos a las oficinas gubernamentales para su adecuado funcionamiento; asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio del gobierno del estado; firmar en los términos de las leyes de las materias, los contratos de compraventa, arrendamiento, prestación de servicios técnicos y profesionales y los relativos a los bienes muebles, así como los diversos convenios de la administración pública estatal; firmar en los términos de las leyes de las materias, los contratos de compraventa, arrendamiento, prestación de servicios técnicos y profesionales y los relativos a los bienes muebles, así como los diversos convenios de la administración pública estatal; intervenir en el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

A fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de las mismas sean aprovechados y aplicados con criterios objetivos, buscando en todo momento la eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración, simplificación y modernización administrativa, dictar las normas necesarias para el cumplimiento en las dependencias, entidades y organismos de la administración pública estatal, de las obligaciones en materia de tecnología de la información y comunicaciones, así como las relativas a la informática; dirigir la elaboración de los programas presupuestarios con base en la metodología y procedimientos que aseguren la consolidación de un presupuesto basado en resultados; presentar a la persona titular del Ejecutivo, la cuenta pública de conformidad con los plazos estipulados en la ley y en caso de aumento o creación del gasto del Presupuesto de Egresos deberá revelar en la misma y en los informes trimestrales, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el gasto etiquetado y el no etiquetado. Asimismo, deberá mantener relaciones de coordinación con el congreso, a través de la Entidad de Auditoría Superior del Estado; dar a conocer en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública que entregue al congreso y a través de su página oficial de internet, el avance de las acciones previstas en el caso de que la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos prevean un balance presupuestario de recursos disponibles negativo conforme a la legislación aplicable, hasta en tanto se recupere el presupuesto sostenible de recursos disponibles; informar en su página oficial de internet los resultados de las evaluaciones realizadas respecto al análisis de costo beneficio, socioeconómico y de conveniencia del área encargada de realizarlos; así como la información relativa a los subsidios en los cuales se deberá identificar la población objetivo, el propósito o destino principal y la temporalidad de su otorgamiento.

Los mecanismos de distribución, operación y administración de los subsidios deberán garantizar que los recursos se entreguen a la población objetivo y reduzcan los gastos administrativos del programa correspondiente; aprobar la realización de erogaciones adicionales a las aprobadas en el presupuesto de egresos con cargo a los ingresos excedentes que se obtengan; efectuar una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración del congreso. Asimismo, realizarán estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que impliquen costos para su implementación; auxiliarán técnicamente a los municipios con una población menor a 200,000 habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en las proyecciones y resultados de finanzas públicas de sus iniciativas de las leyes de ingresos y los

proyectos de presupuestos de egresos; comprobarán que los financiamientos y obligaciones que contrate la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, fueron celebrados bajo las mejores condiciones de mercado; efectuar periódicamente la evaluación del cumplimiento de las obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria a cargo de los municipios; dicha evaluación deberá publicarse en su página oficial de internet; entregar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, la información que se especifique en el convenio que se celebre, correspondiente a la Deuda Estatal Garantizada de cada municipio, para efectos de la evaluación periódica a que se refiere el punto anterior; transparentar la totalidad de los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos en el Registro Estatal de Deuda Pública; dar a conocer la información financiera de la administración pública estatal, centralizada y paraestatal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable. Para tal efecto, deberán presentar la opinión de la Entidad de Auditoría Superior del Estado, en la que se manifieste el cumplimiento de dicha publicación; proporcionar la información financiera que solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, en los términos de las disposiciones que para tal efecto emita, y establecer un esquema administrativo para todas las dependencias de la administración pública estatal, orientado a suprimir la adquisición gubernamental de plásticos de un solo uso, estableciendo un mecanismo de sustitución por un modelo sustentable; los resultados del esquema deberán revisarse, actualizarse y evaluarse de manera anual.

C. *La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley de referencia, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas está facultada para ejecutar programas de construcción, conservación, rehabilitación y operación de carreteras, caminos, puentes y demás vías de comunicación de jurisdicción estatal; suscribir, por delegación directa de la persona titular del Ejecutivo, convenios con la administración pública federal y los municipios, tendientes a desarrollar las comunicaciones y la obra pública en la entidad, ejerciendo las facultades que se deriven de ellos; fomentar la inversión de los particulares en las comunicaciones y la obra pública, otorgando, revocando o modificando las concesiones para la construcción de carreteras, caminos y obra pública de jurisdicción estatal; auxiliar a los particulares en los trámites

que realicen ante las autoridades federales, tendientes a obtener la concesión para construir y/o explotar vías de comunicación y obra pública de interés para la entidad; presentar a la consideración de la persona titular del Ejecutivo, las solicitudes de expropiación de bienes que por causa de utilidad pública procedan para efectuar la construcción de vías de comunicación y la obra pública; operar, vigilar y conservar los servicios de telefonía y radiotelefonía del estado y los demás medios que no estén considerados como vías de comunicación de jurisdicción federal, así como fomentar las telecomunicaciones; de conformidad con lo establecido en las leyes federal y estatal de obras públicas, y en coordinación con la Secretaría de Contraloría, expedir las bases a que deberán sujetarse los concursos para la realización de obras en la entidad, debiendo informar a los participantes de los resultados de los mismos, así como vigilar el cumplimiento de los contratos celebrados; elaborar por convocatoria en el mes de enero de cada año, un padrón por especialidades de profesionistas, empresarios de la construcción y proveedores de insumos, que comprueben solvencia moral y económica para la adjudicación y contratación de obras públicas y el suministro a las dependencias que las ejecuten; realizar por administración directa, o a través de terceros, por adjudicación o por concurso a los particulares, las obras públicas y las comunicaciones, de los programas contemplados por el gobierno del estado, supervisándolas, a excepción de las que competan a otras dependencias; ejecutar programas de obras de infraestructura escolar y deportiva, conjuntamente con la Secretaría de Educación del estado, en coordinación con el gobierno federal, los municipios y la participación de los sectores social y privado; junto con la Secretaría de Salud, proyectar y ejecutar obras de infraestructura para este sector; ejecutar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, con el objetivo de lograr de manera armónica el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, sin menoscabo del medio ambiente y la ecología; participar en la elaboración de los planes rectores de desarrollo urbano de los municipios, así como de las zonas conurbadas, vigilando el cumplimiento de los mismos; realizar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano, protegiendo el medio ambiente y los ecosistemas, en coordinación con los gobiernos municipales y la participación de los sectores social y privado; planear la distribución de la población y la ordenación de los centros de población, conjuntamente con las instituciones que corresponda y concertando acciones con los sectores social y privado; cooperar con las autoridades competentes para dictar las medidas necesarias para evitar la especulación con los terrenos rurales y urbanos, tanto privados como ejidales, y propiciar la regularización de los asentamientos humanos; aprobar, en su caso, los expedientes relativos

al denuncio y enajenación de terrenos municipales, así como proyectar en coordinación con el gobierno federal y los municipios la dotación de fundos legales a las poblaciones del estado; asesorar a los municipios en la elaboración de proyectos y ejecución de obras públicas en general, así como en su administración y operación; llevar a cabo las obras, planes y programas específicos a cargo del estado para el abastecimiento de agua potable, tratamiento de aguas residuales, servicios de drenaje y alcantarillado; ejecutar obras y programas para la atención de los grupos sociales más desprotegidos, en especial los pueblos indígenas, los pobladores de zonas áridas, los habitantes de áreas rurales y los colonos de las áreas urbanas, buscando elevar el bienestar social de la población; apoyar a los ayuntamientos que lo soliciten respecto de la procedencia de las solicitudes de fraccionamiento, relotificación, fusión y subdivisión de terrenos y la construcción del régimen de propiedad en condominio, así como en la supervisión de la ejecución de las obras de urbanización, atendiendo a la ley y a sus reglamentos; planear las normas relativas para el mejor uso, explotación y aprovechamiento de los bienes inmuebles del gobierno del estado; elaborar y mantener al corriente el avalúo de dichos bienes y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo con la Secretaría de Contraloría; gestionar, previo acuerdo con la persona titular del Ejecutivo y en coordinación con la Secretaría de Finanzas y de Administración, la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles del Poder Ejecutivo, debiendo obtener la correspondiente autorización del congreso en los casos de enajenación, y establecer las normas, y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles estatales, especialmente para fines de beneficio social.

D. *La Secretaría de Desarrollo Económico*

En los términos del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango está facultada para promover el desarrollo económico sostenido, sustentable, armónico y equilibrado de las diferentes regiones y las ramas productivas de la entidad; formular, conducir y evaluar, conforme a los lineamientos de la persona titular del Ejecutivo, el Programa de Fomento Industrial, Minero, Comercial y de Servicios, en congruencia con las prioridades incluidas en el Plan Estatal de Desarrollo; facilitar el fortalecimiento de las ventajas comparativas y competitivas de la entidad, a efecto de otorgarle una mejor posición en el contexto nacional e internacional, integrado al desarrollo económico del país; facilitar el fortalecimiento

de la infraestructura básica del estado, como punto de partida en la que se sustente la promoción del desarrollo industrial y el convencimiento de los industriales por invertir en la entidad, otorgando prioridad al equipamiento urbano y los servicios básicos de los principales centros de población, con localización geográfica de relevancia, para hacer posible su incorporación como polos de desarrollo industrial, comercial y de servicios; cooperar con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en la formulación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes directores de desarrollo urbano de los municipios para la constitución de reservas territoriales destinadas al uso industrial, comercial y de servicios; junto con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y los ayuntamientos, vigilar el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes directores de desarrollo urbano de los municipios, en lo que se refiere al uso de las reservas territoriales para industria, comercio y servicios, a efecto de que el gobierno del estado esté en condiciones para regular el mercado de los terrenos destinados a estos propósitos y evitar estrangulamientos que generen su especulación, encarecimiento, y obstaculicen el crecimiento económico de la entidad; sugerir a la persona titular del Ejecutivo, el Reglamento para el Uso y Disposición de las Reservas Territoriales, destinadas a la industria, comercio y servicios; fomentar la inversión del capital privado para la creación, establecimiento y promoción de parques, naves y corredores industriales y proponer a la persona titular del Ejecutivo, los reglamentos de operación y venta de terrenos y naves en los parques y corredores industriales de la entidad; con autorización de la persona titular del Ejecutivo, celebrar y ejercer convenios con las dependencias, entidades y organismos de la administración pública estatales, federal y municipales, así como con los sectores social y privado, nacionales y/o extranjeros, que convengan al estado para la ejecución de obras de infraestructura urbana, industrial, minera, comercial y de servicios, al igual que para fomentar el desarrollo económico de la entidad; colaborar con las autoridades competentes para dictar las medidas necesarias, encaminadas a evitar la especulación de los terrenos y naves para uso industrial, comercial y de servicios en las zonas urbanas y rurales del estado; impulsar entre los inversionistas nacionales y extranjeros la instalación de empresas industriales, comerciales y de servicios que permitan la creación de nuevas fuentes de empleo; dictaminar y autorizar el otorgamiento de facilidades e incentivos a las empresas industriales, mineras, comerciales y de servicios, de conformidad con lo establecido en las leyes vigentes; fomentar la integración de las principales cadenas productivas, propiciando la realización de alianzas estratégicas entre las empresas de menor tamaño con las grandes empresas; apoyar la instalación y operación

de empresas dedicadas a la elaboración de materiales para la construcción de muebles y demás productos que le proporcionen a la madera un mayor valor agregado, incluyendo productos de aserradero, conservación de madera y laminados de madera; impulsar la instalación de empresas de transformación y producción de alimentos y bebidas preparadas, excluyendo el empaque y envasado de granos, alimentos, frutas y verduras frescas; coordinar los trabajos de los consejos, comités o comisiones mixtas, auxiliares o especiales, que se requieran para promover las actividades empresariales, y gestionar los apoyos de los sectores productivos; promover la ejecución y evaluar el Programa Estatal de Promoción de Exportaciones, en coordinación con las dependencias y entidades involucradas, las cámaras y organismos empresariales; realizar el registro y seguimiento de los proyectos e iniciativas de inversión para exportación y promoción de exportaciones que planteen las empresas, así como promover y gestionar las acciones que procedan ante las autoridades competentes para apoyar la puesta en marcha de los proyectos y el cumplimiento de las metas de inversión y exportación; realizar el registro y seguimiento de la cartera estatal de proyectos de inversión, y apoyar a las empresas que planteen los proyectos, con las gestiones e incentivos a que haya lugar, para la pronta ejecución y desarrollo de las inversiones; organizar y participar en misiones empresariales, ferias, exposiciones y congresos industriales, artesanales y comerciales en el estado, en el país y en el extranjero; suscribir, previo acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, contratos, convenios o acuerdos de colaboración, asistencia técnica, cooperación tecnológica y promoción industrial, artesanal, comercial y minera, con dependencias de la administración pública federal y los municipios, así como con los organismos o instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras que convengan al estado; ejecutar los programas relativos al fomento de las actividades industrial, comercial, minera, artesanal y de servicios; crear y supervisar el funcionamiento de instituciones de apoyo financiero, impulsando la formación de uniones de crédito, fideicomisos industriales, comerciales y de servicios, así como fondos de promoción y fomento al desarrollo industrial, comercial y de servicios en el estado; ejercer la representación de la persona titular del Ejecutivo en los fideicomisos y fondos constituidos o que se constituyan, para promover la actividad industrial, minera, comercial y de servicios del estado; orientar, coordinar y controlar, a través de los órganos administrativos correspondientes, a los fideicomisos y fondos constituidos o que se constituyan, para promover la actividad industrial, minera, comercial y de servicios del estado, garantizando que de la operación de éstos se obtengan contribuciones significativas, para lograr las metas y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo; ejercer la

representación de la persona titular del Ejecutivo en las reuniones de los fideicomisos, Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Municipio de Durango; Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Municipio de Gómez Palacio; Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial de diversos municipios del Estado de Durango, así como proponerle los reglamentos de operación de éstos y ejecutar las acciones o acuerdos que el gobierno del estado convenga en llevar a cabo en el seno de los mismos; intervenir en la planeación y programación de las obras de inversión, tendientes a promover la explotación racional de los recursos minerales en el estado; asesorar la organización de la industria minera para utilizar la capacidad instalada de las plantas de beneficio y procesamiento de minerales que existen en el estado; fomentar la inversión privada y social, nacional y extranjera, con el fin de lograr que la actividad minera sea permanente y coadyuve al desarrollo económico e integral del estado; vigilar y asesorar la producción y desarrollo de la minería social apoyándose en los mecanismos de concertación entre los productores y los inversionistas de los sectores privado y social; ejecutar y evaluar proyectos productivos mineros para el desarrollo rural integral de las comunidades de alto potencial geológico minero; fungir como órgano de consulta y asesoría para el establecimiento de industrias de la rama minero-extractiva que promuevan y avalen el desarrollo rural de las comunidades marginadas de los centros de consumo en la entidad; promover con las autoridades competentes la implementación de programas tendientes a mejorar el equilibrio ecológico y de impacto ambiental en la industria minera; promover, coordinadamente con las autoridades federales y estatales, las cartografías geológico-mineras, geoquímicas y geofísicas dentro de la entidad; auxiliar técnicamente a los ayuntamientos y a los sectores social y privado que lo soliciten en el establecimiento de nuevas industrias y en la ejecución de proyectos productivos; elaborar estudios de recursos crediticios para programas de inversión; fomentar la investigación científica y tecnológica en coordinación con las instituciones de educación media, superior y de investigación para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, la capacitación de los recursos humanos de la entidad y el mejor desarrollo de la industria; preparar boletines, videos, carteles, folletos, artículos promocionales, así como fomentar el uso de herramientas digitales y multimedia, o a través de los medios escritos, electrónicos y magnéticos, en los que se destaque la información básica del estado y las facilidades que se otorgan al inversionista, con base en las normas jurídicas en materia económica; implementar sistemas oportunos y confiables de información empresarial y promoción económica del estado, a nivel nacional e internacional; desarro-

llar los programas de modernización administrativa en los ámbitos estatal y municipal, buscando la racionalidad y transparencia de las estructuras, normas, procedimientos y sistemas de trabajo en las áreas de la administración pública que tienen relación con las actividades económicas; implementar medidas de mejora de las normas que regulan la actividad económica estatal y municipal, que faciliten el flujo de materias primas, insumos, mercancías, servicios y recursos, que fomenten la inversión mediante la eliminación de las regulaciones obsoletas y/o inadecuadas, que impidan el desempeño competitivo de los integrantes del proceso industrial en el marco de una economía de mercado; implementar los mecanismos y acciones de la política de mejora regulatoria conforme a los principios y disposiciones establecidos en las leyes de la materia, y las demás que señale la normativa en vigor del estado.

E. *La Secretaría de Bienestar Social*

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango atribuye a la Secretaría de Bienestar Social diseñar la política de desarrollo social y humano sobre la base de diagnósticos que identifiquen la problemática y las prioridades estatales, con la participación de la sociedad y en coordinación con los órdenes de gobierno federal y municipal; efectuar estudios y diagnósticos que permitan identificar zonas marginadas y grupos de atención prioritaria; fortalecer la integración de comités de desarrollo social y de participación ciudadana, para la definición y ejecución de obras y acciones prioritarias que mejoren sus condiciones de vida, especialmente la de aquellos sectores más necesitados; tramitar ante el gobierno federal los recursos necesarios para el desarrollo social y humano en el estado; entregar a la Secretaría de Finanzas y de Administración el anteproyecto de presupuesto de egresos basado en resultados en materia de desarrollo y bienestar social y humano; supervisar el proceso de ejecución y entrega de las obras y acciones concertadas con los distintos órdenes de gobierno y la sociedad; elaborar, en coordinación con los demás órdenes de gobierno, los programas de inversión en materia de desarrollo y bienestar social y humano; supervisar el desempeño de los programas y acciones en materia de desarrollo social, verificando su impacto y cumplimiento de objetivos en los términos de la gestión pública basada en resultados; coordinar, concertar y ejecutar programas y acciones que contribuyan a combatir la pobreza, igualar las oportunidades de desarrollo y generar mejores condiciones de vida para la población; concertar acciones a fin de satisfa-

cer las necesidades más apremiantes de los sectores de la población más vulnerables que se encuentren en situación de riesgo o pobreza extrema, alineados a los programas de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado; instrumentar programas y acciones para mejorar las condiciones alimenticias de la población en situación de pobreza extrema y marginación; coordinar programas y acciones que desarrollen las capacidades y habilidades de las personas con el fin de generar condiciones que brinden mayores oportunidades para su desarrollo personal, familiar y social en el ámbito productivo; concertar programas prioritarios para la atención de los pueblos y comunidades indígenas; promover la participación de los migrantes organizados en el desarrollo de sus comunidades de origen; concertar programas, obras y acciones en beneficio de los migrantes y de sus familiares que radican en las comunidades de origen; priorizar en los programas sociales la construcción de obras de infraestructura social básica en agua potable, drenaje, electrificación, vivienda, saneamiento ambiental y equipamiento urbano; promover mediante programas, obras y acciones el desarrollo regional y municipal que genere mejores condiciones y propicie un entorno sustentable para las familias y sus comunidades; apoyar mecanismos de financiamiento para proyectos y realizar acciones que fomenten el desarrollo social y humano; celebrar los convenios y dictar acuerdos para la ejecución de programas, obras y acciones, con los entes públicos del estado, el gobierno federal, los municipios y los sectores social y privado, necesarios para instrumentar la política de desarrollo social y humano en la entidad; colaborar con los distintos órdenes de gobierno la promoción y trasparencia, en el recurso ejercido para la realización de obras y acciones, en los términos de la normatividad y los convenios respectivos; promover y concertar programas de construcción y mejoramiento de vivienda, beneficiando preferentemente a los sectores más necesitados; fomentar la participación de las comunidades para el suministro de los materiales de construcción propios de la región y además la utilización de la mano de obra en los proyectos que se ejecuten en sus localidades; coordinar programas y acciones a favor de personas con discapacidad y adultos mayores; poner a consideración de la persona titular del Ejecutivo los estudios de expropiación por causa de utilidad pública; coordinar programas enfocados al desarrollo humano y superación de la pobreza; realizar programas y acciones con perspectiva de género; impulsar los derechos de las mujeres mediante programas, políticas y acciones integrales; desarrollar programas y acciones que fomenten una mejor calidad de vida para los jóvenes, motivando su participación y desenvolvimiento en el desarrollo del estado; proponer a la persona titular del Ejecutivo los anteproyectos de ley, reglamentos y demás

disposiciones administrativas, en materia de desarrollo y bienestar social; dar asesoría en materia de desarrollo social y humano a los municipios de la entidad y a los grupos y sectores organizados de la sociedad; impulsar con las universidades e instituciones de educación media o superior o con los organismos que los agrupen legalmente, y con la Secretaría de Educación, el servicio social para que se constituya como un detonador del desarrollo general; colaborar con las instancias correspondientes en el tema de uniformes escolares; diseñar políticas de atención especialmente para niñas, niños y adolescentes; apoyar programas para promover la corresponsabilidad de manera equitativa entre las familias, el Estado y las instituciones de asistencia social y privada, para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes y de los grupos vulnerables; participar en la protección para el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores señalando los mecanismos e instancias en colaboración con dependencias federales, estatales y municipales además de los sectores social y privado, coordinen, promuevan, apoyen, fomenten, vinculen, vigilen y evalúen las acciones estratégicas y programas en materia de atención a los adultos mayores, a fin de proporcionarles una mejor calidad de vida y su plena integración social, económica, cultural, y las que le señalen las leyes y reglamentos en la materia, así como las que le encomiende la persona titular del Ejecutivo.

F. *La Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente*

En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, le corresponde a la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente vigilar, junto con el gobierno federal, los ayuntamientos y la participación de los sectores social y privado, la exacta aplicación de las normas y reglamentos tanto federales como estatales y municipales, en materia del desarrollo sustentable de los recursos naturales y del equilibrio ecológico; diseñar un sistema de información con datos estadísticos y geográficos de los recursos naturales del estado y su relación con los datos relevantes del país y del mundo; diseñar un sistema estatal de áreas naturales protegidas y áreas prioritarias para la conservación, con base en su importancia ecológica, ambiental, económica, cultural y/o recreativa; determinar las áreas forestales del estado, utilizando criterios socioeconómicos, culturales, de infraestructura y ecológicos; calcular el potencial de los recursos forestales no maderables y fomentar el manejo sustentable y su aprovechamiento integral para garantizar su permanencia; apoyar un alto grado de conocimiento de los recursos humanos que se lleguen a formar en las diferentes

disciplinas de las ciencias forestales y la ecología, para desarrollar en ellos las habilidades para la investigación tecnológica; combatir y reducir la magnitud de los daños y/o alteraciones de los ecosistemas naturales forestales y del medio ambiente; implementar los mecanismos de apoyo y de participación interinstitucional y de los sectores social y privado que permita reducir el número e intensidad de los siniestros en los bosques; dar a conocer el estado fitosanitario del bosque y determinar y aplicar las medidas preventivas y/o correctivas; implementar una base genética que permita obtener en el menor tiempo posible producción de semilla mejorada y establecer criterios técnico-administrativos que permitan producir planta de calidad para satisfacer los requerimientos de plantaciones forestales; preparar un cuerpo de control y vigilancia de los recursos naturales y ecológicos con el personal operativo capaz, en el cual se tenga la participación interinstitucional y de todos los sectores para el cumplimiento de las normas; recabar información actualizada de las características físicas y biológicas de los recursos forestales en el estado; apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de los productores forestales, propiciando su participación en el proceso productivo y la libre asociación, así como induciendo la diversificación de la producción forestal y un mayor valor agregado a los productos; inducir un uso de la tierra más acorde con su aptitud, ofreciendo alternativas viables que permitan reducir la degradación del suelo; aplicar los criterios e indicadores de la sustentabilidad en los aprovechamientos forestales, de la flora y de la fauna; instrumentar el uso de sistemas de planeación en el manejo de los recursos forestales y definir el programa de cosecha en los bosques del estado; facilitar mediante métodos alternativos precipitaciones pluviales en las partes altas de las cuencas hidrográficas para abastecer los centros de almacenamiento; dar a conocer los aspectos relevantes del agua que se generan en el estado, así como sus condiciones actuales de aprovechamiento, disponibilidad, la problemática del sector y perspectivas de desarrollo; informar de manera precisa y oportuna de la situación que guardan los suelos del estado, en apoyo al diseño de políticas, planes y programas para su conservación y restauración; fomentar la restauración y conservación de suelos degradados en las áreas forestales del estado; procurar el equilibrio entre la oferta y demanda de productos forestales maderables; fomentar el aprovechamiento alternativo de los residuos provenientes de la industrialización de la madera; impulsar el manejo sustentable del encino, proponiendo alternativas para el aprovechamiento óptimo e integral de esta especie; colaborar para mejorar la competitividad de las empresas industriales forestales, pequeñas y medianas; determinar la situación que enfrentan los recursos forestales y la cadena productiva desde el aprovechamiento de arbolado en pie, hasta la

industrialización primaria; restituir los procesos de deterioro de los recursos asociados al bosque; vigilar, supervisar y autorizar en su caso, a los prestadores de servicios técnicos, los programas de manejo forestal y los estímulos para el desarrollo forestal; junto con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, el gobierno federal y el sector social y privado, promover la constitución de comités de caminos forestales para su conservación y desarrollo; conducir la política general estatal de saneamiento ambiental, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Gestión Ambiental Sustentable para el Estado de Durango; impulsar el ordenamiento ecológico general del territorio estatal, en coordinación con las dependencias federales y municipales, además de la participación de los sectores social y privado; junto con las autoridades municipales, vigilar el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes, y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables; valorar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable; junto con el gobierno federal, vigilar, supervisar y autorizar, en su caso, las descargas en colectores, alcantarillas, plantas de tratamiento de aguas residuales e instalación sanitaria en lugares públicos, estableciendo normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento derivado de su tratamiento, de acuerdo con la normatividad aplicable; intervenir en las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular cuando se presentan situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias, al gobierno federal y/o a los municipios; difundir los programas que permitan una mejor calidad en el medio ambiente y para mejorar las medidas de prevención ecológica; fomentar la realización de simposios, convenciones, congresos y conferencias a nivel estatal, nacional e internacional sobre ecología y medio ambiente, así como impulsar la realización y participación de exposiciones sobre el tema; apoyar las acciones de investigación, docencia y capacitación en los renglones de ecología y medio ambiente; introducir un sistema para la recolección, almacenamiento y reciclaje del papel usado en todas las dependencias y órganos desconcentrados de éstas, con el objeto de crear conciencia de ahorro de papel y reducir su consumo en el sector público, y las demás que le encomiende la persona titular del Ejecutivo o le señalen las leyes y reglamentos aplicables.

G. *La Secretaría de Turismo*

El artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango autoriza a la Secretaría de Turismo del estado para diseñar, conducir, supervisar y difundir, en coordinación con las autoridades competentes, la política de desarrollo y promoción de la actividad turística estatal, con base en la legislación y los criterios y normatividad que determine la persona titular del Ejecutivo; instrumentar, conducir, difundir y evaluar los programas y acciones en materia de desarrollo turístico en la entidad, con base en la legislación estatal y federal aplicable y las normas y lineamientos que determine la persona titular del Ejecutivo. Además, elaborar los estudios y programas de factibilidad de inversión turística; lo anterior en vinculación con el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo; regular los servicios regionales del sector, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del estado, bajo criterios de eficiencia, productividad y ahorro en el gasto público, y mayor cercanía y calidad de servicios a la población; regular y evaluar el Sistema Estatal de Desarrollo Turístico, procurando que en su instrumentación, aplicación y supervisión participen las diferentes unidades de la dependencia y las entidades del sector, con información y programas específicos de su competencia, que se vinculen con las metas y objetivos del programa y el sistema estatal a cargo del sector; asimismo, fomentar que en el desarrollo del sistema y programas a su cargo se promueva y asegure la participación ciudadana; realizar las facultades de coordinación sectorial, reservando a las unidades del nivel central las funciones de regulación y supervisión y transfiriendo a los órganos desconcentrados y a las entidades paraestatales del sector la operación de los servicios a cargo del mismo, proporcionándoles la asistencia y apoyo técnico que requieran para el otorgamiento de los servicios; promover con la federación los programas, acciones y recursos que se emprendan para desarrollar el turismo en la entidad e impulsar su transformación económica y social, otorgando prioridad a las zonas del estado con mayor potencialidad turística, asegurando la preservación del medio ambiente y el desarrollo sustentable, así como la extensión de los beneficios a los distintos sectores de la población y las diversas regiones del estado. Igualmente, fomentar, junto con las autoridades competentes, las zonas de desarrollo turístico y formular coordinadamente con las dependencias federales y locales correspondientes, la declaratoria respectiva; hacer uso, por delegación, de las atribuciones y funciones que en materia turística establezcan los convenios suscritos entre el Poder Ejecutivo del estado y el gobierno federal, así como

promover, instrumentar y supervisar aquellos que se celebren con los sectores público, social y privado; impulsar en forma conjunta con los sectores productivos el mejoramiento continuo de la calidad de los servicios turísticos que se presten en la entidad; establecer, junto con las diversas autoridades, dependencias e instituciones, medidas tendentes a agilizar y hacer más eficientes los servicios que éstas presten, en beneficio de la actividad turística; promover el desarrollo y conservación de atractivos turísticos estratégicos, tales como parques recreativos, museos, balnearios, sitios históricos, monumentos arqueológicos y lugares de interés general; gestionar la ejecución de obras y la creación de infraestructura básica y turística, con la participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado; fomentar inversiones en el estado para proyectos de desarrollo turístico o la ampliación de servicios existentes, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico y de acuerdo a la legislación de la materia; facilitar la vinculación de los sectores académico y turístico en el diseño e implementación de estrategias que coadyuven al desarrollo del sector turístico; fomentar la participación ciudadana en las diferentes áreas comerciales y de servicios que incidan en la actividad turística; diseñar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos del estado, aplicando criterios de sustentabilidad ambiental, social y económica; fomentar el desarrollo del turismo alternativo para proporcionar una mayor competitividad de los productos turísticos, promoviendo el desarrollo local y regional; impulsar la capacitación permanente de los trabajadores de las empresas de este sector para coadyuvar a elevar la calidad de los servicios turísticos que se prestan en el estado; dar información, orientación y atención a los turistas en forma ágil y oportuna; tramitar ante las diferentes instancias la oportuna y eficaz atención al turista de servicios colaterales de transportación, seguridad pública, sanidad, salud y procuración de justicia, entre otros; junto con los prestadores de servicios turísticos integrar una oferta conjunta y de calidad que permita incrementar la afluencia y la estancia de los visitantes a la entidad; fomentar la realización, así como la participación de los miembros del sector, en ferias y exposiciones turísticas, orientadas a difundir los atractivos de la entidad y presentar la oferta turística local a los prestadores de servicios nacionales e internacionales; colaborar en la realización de congresos, convenciones, festivales, espectáculos, torneos deportivos y otros eventos con el propósito de acrecentar el número de visitantes y su permanencia en el estado; promover el desarrollo de diversas modalidades de turismo, tales como turismo ecológico, social, cultural, deportivo, náutico, de aventura y

otras, sin menoscabo del cuidado y preservación del medio ambiente; gestionar la constitución de fondos mixtos de promoción turística que permitan el desarrollo armónico del sector turístico, así como todas las regiones del estado, consolidando los existentes; fungir como representante de la persona titular del Ejecutivo en los comités técnicos de los fideicomisos del impuesto sobre hospedaje y del fondo de promoción turística; elaborar información confiable y objetiva del sector turístico estatal, instrumentando sistemas adecuados de difusión; promover en la ciudadanía una cultura turística, así como la profesionalización de los prestadores de servicios; tramitar los asuntos que en el área de su competencia le encomiende la persona titular del Ejecutivo; fomentar la inversión de empresas turísticas y de prestadores de servicios para apoyar el desarrollo del sector a través de una cartera de proyectos en esta materia; suscribir convenios o acuerdos de colaboración y coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipales y con los sectores social y privado para la promoción y fomento del sector turístico, previo acuerdo de la persona titular del Ejecutivo; implementar sistemas de información turística que permitan visualizar, de manera general, indicadores en diversas áreas de la misma actividad; diseñar los elementos necesarios para la integración y el mantenimiento de la información registral del turismo estatal para fines de regulación y de programación; anotar a los prestadores de servicio en el registro estatal de turismo y otorgar provisionalmente la cédula turística o la credencial, según sea el caso. Con la vigencia que específicamente se acuerde con la Secretaría de Turismo del gobierno federal, emitir opinión fundada ante ésta sobre los casos que presumiblemente ameriten la cancelación de la cédula o de la credencial, con base en las actuaciones de verificación; enviar sistemáticamente la información dinámica del registro estatal de turismo a la instancia competente de la Secretaría de Turismo del gobierno federal, para efectos de mantener íntegro y actualizado el Registro Nacional de Turismo; recabar los reglamentos internos de establecimientos de hospedaje, así como las especificaciones y características de los paquetes manejados por agencias de viajes; aprobar los reglamentos interiores de los establecimientos turísticos.

Controlar la prestación de los servicios turísticos, vigilando que los establecimientos cuenten con cédula turística y demás requisitos de ley; comprobar que los servicios se presten conforme a su clasificación, categoría y de acuerdo con los términos contratados; participar en la vigilancia de la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados para la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales y los convenios cele-

brados con la federación; conocer de las controversias entre turistas y prestadores de servicios y llevar a cabo la conciliación para resolver los conflictos de intereses, canalizando hacia las autoridades competentes los asuntos que impliquen violaciones a la ley y sus reglamentos; realizar visitas de verificación ordinaria o especial, de acuerdo con las normas legales vigentes, levantando en cada caso el acta correspondiente debidamente requisitada y en su caso, aplicar las sanciones en los términos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales de la materia, a los prestadores de servicios turísticos que no observen dichos ordenamientos; comprobar el cumplimiento de obligaciones señaladas en las pólizas de seguros, en relación con accidentes, daños y perjuicios que sufran los turistas; supervisar en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las leyes en materia de turismo y demás disposiciones normativas aplicables; dirigir la política interna en materia de atracción y promoción de proyectos de inversión cinematográficos, en los términos de la legislación aplicable y de los lineamientos que la persona titular del Ejecutivo establezca al efecto, y las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos vigentes, siempre que esta ley no los señale como exclusivos de otras dependencias.

H. *La Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

El artículo 31 de la ley en cita confiere competencia a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para hacer uso de las atribuciones que en materia de trabajo correspondan al Poder Ejecutivo del estado; auxiliar a las autoridades federales en la aplicación y vigilancia de las normas de trabajo; verificar la observancia y aplicación dentro del ámbito estatal, de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos, en los ordenamientos jurídicos internacionales aplicables en materia de trabajo, así como las que regulen las relaciones del gobierno del estado con sus trabajadores; conducir y evaluar la política estatal en materia laboral de los diversos sectores sociales y productivos en la entidad, así como ejercer facultades de coordinación de los organismos de justicia laboral; tener en cuenta las consultas sobre la interpretación de las normas laborales o sobre los contratos colectivos de trabajo; presentar a la persona titular del Ejecutivo los proyectos de iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones de carácter general sobre asuntos de naturaleza laboral; vigilar los centros de trabajo para constatar que se cumpla con las condiciones de trabajo,

de higiene y de seguridad que establece la Ley Federal del Trabajo y demás normas aplicables; conciliar, a petición de parte, en los conflictos que surjan de presuntas violaciones a las normas laborales o a los contratos colectivos de trabajo; verificar el cumplimiento de las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, así como elaborar y ejecutar programas de capacitación laboral en el estado; ejecutar, previa aprobación de la persona titular del Ejecutivo, el plan estatal de empleo; operar el Servicio Nacional de Empleo Durango; apoyar el incremento de la calidad y la productividad laboral; apoyar la organización social para el trabajo y el auto empleo; coordinar y vigilar el funcionamiento de la procuraduría estatal de la defensa del trabajo; tomar parte en la integración y el funcionamiento de las comisiones y comités transitorios o permanentes necesarios para la mejor atención de los asuntos de naturaleza laboral; tramitar la conciliación de los conflictos laborales colectivos o individuales con el objeto de que las partes resuelvan sus diferencias mediante la celebración de convenios; verificar que se proporcione asesoría gratuita en materia laboral a los sindicatos y trabajadores que así lo soliciten, por conducto de la procuraduría estatal de la defensa del trabajo; supervisar la instalación y funcionamiento de las comisiones obrero patronales que establezca la Ley Federal del Trabajo dentro del ámbito de competencia estatal; junto con la Secretaría de Desarrollo Económico, promover el incremento de la productividad del trabajo en el territorio estatal; realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación para incrementar la productividad en el trabajo que requieran los sectores productivos del estado; actualizar la información estadística de los sindicatos, federaciones, confederaciones de trabajadores y patrones, asociaciones obreras, patronales y profesionales; firmar convenios y acuerdos de colaboración con autoridades, instituciones u organizaciones federales, estatales, municipales e internacionales con el objeto de fortalecer la cultura laboral en la entidad; impulsar, en coordinación con las autoridades competentes, la integración laboral de personas pertenecientes a grupos vulnerables, así como de aquellas recluidas en los centros de readaptación social; dar a conocer los cambios que se den en las normas laborales.

Fungir como órgano de consulta ante los sectores productivos de la entidad encaminados a mantener la estabilidad laboral; elaborar las estadísticas estatales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables; fomentar la cultura y recreación entre los trabajadores duranguenses y sus familias; ocupar la presidencia de la Junta de Gobierno del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Du-

rango y coordinar y vigilar las labores de éste; proponer que en los centros de trabajo se implemente, mantenga y difunda una política de prevención de riesgos psicosociales y violencia laboral, y las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el estado, o que le delegue la persona titular del Ejecutivo.

I. *La Secretaría de Seguridad Pública*

En los términos del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, le corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública sugerir a la persona titular del Ejecutivo los programas relativos a seguridad pública y protección ciudadana, y ejercer las acciones necesarias que aseguren la libertad de la población, la prevención del delito y la readaptación social; evaluar las políticas y programas de seguridad pública, de conformidad con el Plan Estatal de Desarrollo; ejecutar programas tendentes a prevenir y combatir las conductas ilícitas; fomentar la participación ciudadana en la formulación de programas y acciones en materia de seguridad pública y prevención del delito; cumplimentar las normas, políticas y lineamientos que procedan para establecer mecanismos de coordinación entre los cuerpos de seguridad pública que existen en la entidad; instrumentar los mecanismos de coordinación y colaboración con la Fiscalía General del Estado que permitan el establecimiento de las acciones y estrategias para el cabal cumplimiento de sus respectivas atribuciones; apoyar a las autoridades federales, municipales y de otras entidades en la adopción de medidas y desarrollo de acciones tendientes a mejorar los servicios de seguridad pública; fortalecer las relaciones con organizaciones de la sociedad civil, organismos patronales, cámaras, sindicatos y universidades públicas y privadas, para coordinar esfuerzos en materia de prevención del delito, en protección ciudadana y en la persecución de delito; intervenir en la elaboración de programas para atender a las víctimas de delitos; diseñar un sistema destinado a procesar, analizar y estudiar información para la prevención de los delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; difundir estudios multidisciplinarios y estadísticos sobre la delincuencia; ejecutar y evaluar los programas de readaptación social; cumplimentar la ejecución de sentencias, dictadas por los tribunales a las personas sentenciadas que sean puestos a disposición del gobierno del estado; resolver sobre los beneficios de las libertades absolutas, libertades preparatorias, libertades preliberaciones, a favor de las personas internas en los centros de reclusión, así como la vigilancia y supervisión de quienes gozan

del beneficio de la suspensión condicional de la condena; vigilar la correcta ejecución de las penas impuestas por la comisión de delitos, administrar los centros de readaptación social y tramitar, por acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, las solicitudes de amnistía e indultos, extradición y traslado de reos; suscribir convenios con los ayuntamientos, para la custodia de reos, sujetos a proceso judicial; vigilar las medidas impuestas por el Tribunal de Menores Infractores del Estado de Durango; organizar, dirigir, administrar, supervisar, controlar y vigilar los centros especializados de readaptación y tratamiento para menores infractores del estado de Durango; cumplimentar los requerimientos y mandamientos de los jueces de ejecución de menores, y organizar y dirigir las actividades de apoyo a los liberados; proponer y en su caso establecer programas tendientes a prevenir el pandillerismo, el alcoholismo y la farmacodependencia, en coordinación con las dependencias federales, estatales y municipales competentes; regular, controlar y supervisar los servicios de seguridad privada ofrecidos por particulares; fomentar la profesionalización y modernización de los cuerpos de seguridad pública del estado; efectuar la capacitación y certificación de los cuerpos policíacos públicos y privados y de sus integrantes.

Como estrategia para el fortalecimiento de la seguridad pública de la entidad, apoyar a las autoridades judiciales y administrativas cuando sea requerida para ello; proporcionar los servicios de inspección y seguridad previstos en el Título Segundo capítulo VI de la Ley de Transportes para el Estado de Durango; dirigir cuerpos de policía preventiva en términos de la ley de seguridad pública del estado; colaborar con las instancias federales, estatales y municipales, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de cumplir con los objetivos y fines en la materia, conforme a la legislación correspondiente; sugerir a la persona titular del Ejecutivo la creación de nuevas áreas administrativas y operativas para el funcionamiento de la secretaría; elaborar las modificaciones que sean necesarias al marco normativo estatal y reglamentario, a efecto de armonizarlos conforme al derecho internacional y nacional en materia de derechos humanos para la armonización del derecho internacional y nacional en materia de derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género, así como el acceso de las niñas, mujeres y adultas mayores, en su diversidad, a la justicia con perspectiva de género y el pleno respeto a sus derechos humanos; verificar que toda publicación y comunicación, incluida la gubernamental, a través de cualquier medio, contenga un lenguaje incluyente, con perspectiva de género y esté libre de roles y estereotipos sexistas; proporcionar la asistencia técnica y especializada a las dependencias estatales y municipales en los procesos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las

mujeres; elaborar un sistema de información que facilite el seguimiento y monitoreo de las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres y de acceso a la justicia en delitos cometidos contra las mujeres, que permitan evaluar su impacto y resultados, y las demás que le señalen las leyes, reglamentos y otras disposiciones jurídicas vigentes en la materia.

J. *La Fiscalía General del Estado*

Como dispone el artículo 33 de la Ley de la Administración Pública del Estado de Durango, la Fiscalía General del Estado tiene a su cargo verificar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las facultades que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; acusar ante los tribunales a los autores de todos los delitos del orden local; y por lo mismo, le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten los elementos del tipo penal y la responsabilidad de los inculpados; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita y pedir la aplicación de las penas impuestas por los tribunales, exigiendo de quien corresponda, el cumplimiento de las sentencias recaídas; participar en los procesos de amparo que planteen cuestiones de relevante interés público; implementar los sistemas y mecanismos que mejoren sustancialmente los servicios, que como atribución constitucional debe brindar a la sociedad; dar respuesta inmediata a las demandas de procuración de justicia, proceso o juicio de amparo, únicamente a quienes garanticen su interés procesal; coordinar las actividades de la Policía Investigadora de Delitos del estado; elaborar criterios generales en materia de supervisión y control, así como los lineamientos de coordinación entre las diferentes unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Fiscalía; diseñar programas administrativos que fortalezcan las medidas conducentes para detectar, prevenir y combatir la corrupción, las que se someterán a la autorización del fiscal; revisar, permanentemente, la distribución y el ejercicio de competencias, a fin de diseñar nuevas estructuras de organización, que sean más transparentes, facilitando su supervisión y control, que permitan fortalecer el principio de corresponsabilidad de los servidores públicos de la Fiscalía; presentar a la persona titular del Ejecutivo, los proyectos y programas en materia de procuración y colaboración policial o judicial; diseñar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y adscribir orgánicamente sus

unidades subalternas, así como conferirles las atribuciones necesarias para el cumplimiento de los asuntos de su competencia; asistir, previo acuerdo expreso de la persona titular del Ejecutivo, a reuniones de carácter internacional, nacional o regional, sea en foros bilaterales o multilaterales, cuando se traten temas afines a las acciones de la Fiscalía General del Estado; fungir como representante del gobierno del estado, previo acuerdo de la persona titular del Ejecutivo, en la celebración de convenios y acuerdos con estados de la república, sobre apoyos y asesorías recíprocos, auxilio al Ministerio Público y a la Policía Investigadora de Delitos, a Servicios Periciales, al sistema de apoyo administrativo y a todos los asuntos que competen a la Fiscalía; enterar a la persona titular del Ejecutivo de los asuntos encomendados a la Fiscalía que sean de su competencia, y recabar y ejecutar, en su caso, los acuerdos y resoluciones que se requieran; disponer la publicación del *Manual de Organización de la Fiscalía*, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público necesarios para revisar, fortalecer e integrar los sistemas, mecanismos e instrumentos de control para generar información suficiente, congruente y oportuna, que facilite la toma de decisiones; autorizar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la dependencia y presentarlo oportunamente a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su remisión a la persona titular del Ejecutivo; establecer los criterios y procedimientos para el ingreso, la adscripción, el cambio, la promoción y la permanencia en el servicio, así como las sanciones a los servidores públicos de la Fiscalía, con arreglo a las disposiciones aplicables; diseñar los mecanismos de coordinación y colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del estado que permitan el establecimiento de las acciones y estrategias para el cabal cumplimiento de sus respectivas atribuciones; preparar estadísticas con relación al índice delictivo de la entidad y darlas a conocer públicamente cada seis meses, y las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el estado.

K. *La Consejería General de Asuntos Jurídicos*

En los términos del artículo 39 de la Ley de la Administración Pública del Estado de Durango, corresponde a la Consejería General de Asuntos Jurídicos dar asesoría y asistencia jurídica al gobernador del estado respecto de consultas, contratos, convenios, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y en general cualquier documento o acto de autoridad con efectos jurídicos; presentar opiniones de carácter jurídico al titular del Ejecutivo en los asuntos que por su relevancia lo determine en forma

específica; proporcionar asesoraría a las áreas jurídicas de las dependencias y entidades de la administración pública del estado; revisar los proyectos de contratos, convenios, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y en general cualquier documento o acto de autoridad con efectos jurídicos, que deba someterse a consideración del gobernador; presentar a consideración y, en su caso, para firma del gobernador, los proyectos de contratos, convenios, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y cualquier documento con efectos jurídicos; supervisar los anteproyectos de leyes, reglamentos y cualquier otro ordenamiento jurídico que deba presentarse a la consideración del gobernador, así como elaborar las iniciativas que deban ser firmadas por éste y luego remitirlas a la Secretaría General de Gobierno para su trámite interno y posterior presentación al congreso; elaborar opinión sobre la definición de criterios jurídicos que deban ser observados en el cumplimiento de sus atribuciones por las dependencias y entidades estatales; poner a consideración del Ejecutivo los asuntos encomendados a la Consejería que así lo requieran; efectuar la certificación de los documentos que obren en los archivos de la Consejería; ejercer la representación legal del gobierno del estado y de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en los juicios o asuntos jurídicos en que sea parte o tenga interés el gobierno del estado, teniendo todas las facultades generales y especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley; solicitar a las dependencias y entidades de la administración pública estatal cualquier información que requiera para el cumplimiento de sus funciones; elaborar estudios e investigaciones en el ámbito jurídico, acerca de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos y acuerdos que deba suscribir el gobernador; dirigir la actividad jurídica de la administración pública del gobierno del estado; unificar y difundir los criterios para la interpretación de las disposiciones jurídicas que normen la gestión de la administración pública estatal; dar a conocer las resoluciones emitidas por el Ejecutivo, y las demás atribuciones que le otorguen el Ejecutivo y las disposiciones legales y reglamentarias.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo quinto

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

En una primera aproximación a la descentralización, diré que esta propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía.

En todos los sistemas políticos y administrativos del siglo XXI se advierte la presencia de la centralización y de la descentralización, como principios o tendencias de organización coexistentes, pese a su contraposición como dos valores opuestos que, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan. En opinión del profesor de la Universidad de Bolonia, Favio Roversi-Mónaco,

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

Atañe la descentralización política a la forma de estado o a la forma de gobierno; así, el federalismo es, por ejemplo, una de sus manifestaciones, como la multiplicación de polos de desarrollo lo son de la descentralización económica.

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

Descentralización administrativa

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

La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al estado y a la administración pública y bajo diversas modalidades. Leon 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 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

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

[128] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

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 el funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos; asimismo, han de normarse las relaciones con sus usuarios y con su personal, así como sus relaciones con la administración pública centralizada, estas últimas no deberán ser de jerarquía sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica, indispensables para el logro de los fines que se le asignan.

e. Realización de una actividad técnica

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

En cambio, la descentralización administrativa por servicio no sólo es adecuada, sino la más indicada para realizar ciertas actividades técnicas específicas y de gran dinamismo, atribuidas a la administración pública, que 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 descentralización 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 de que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

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

> 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 participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia...
>
> 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, con respecto a 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 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]

El concepto de establecimiento público perdió su precisión, propia del servicio público personificado, al aparecer los llamados "establecimientos

[129] Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 621.

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 1o. de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según la cual:

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

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

— Únicamente pueden crearse mediante ley o por autorización legal previa.
— Sólo pueden desarrollar las actividades específicas que les sean encomendadas.
— Están vinculados, a través de una relación de tutela, con los departamentos ministeriales a los que se les adscribe.
— Sus presupuestos se someten a la aprobación del Consejo de Ministros.
— La contratación y ejecución de sus obras públicas, así como la contratación de sus adquisiciones de bienes y de servicios, 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 Depar-

tamento 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 instrumentan 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 en los consejos directivos 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 Durango*

En su título tercero, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la descentralización administrativa, a la que denomina administración paraestatal, integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública

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

del Estado y los fideicomisos públicos; por su parte, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango establece:

> Artículo 4. Son entidades paraestatales las siguientes:
> I Los organismos descentralizados;
> II Las empresas del Estado o de participación estatal;
> III. Los fideicomisos públicos; y
> IV. Aquellas entidades que por su naturaleza no estén comprendidas en la Administración Pública Centralizada.

Consecuentemente, tal y como ocurre en el ámbito federal, la administración pública descentralizada duranguense se integra por 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 esas entidades, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango agrega de manera confusa a las "entidades que por su naturaleza no estén comprendidas en la Administración Pública Centralizada".

A. *Los organismos descentralizados*

En los términos del título tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.

Complementariamente, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango, en su artículo 17, exige que tengan por objeto la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, o la obtención de cualquier otro propósito de beneficio colectivo e interés público.

En el caso de la administración pública del estado de Durango, se ha utilizado reiteradamente la descentralización administrativa mediante la creación de organismos descentralizados, tanto por el gobierno del estado como por los gobiernos municipales; en la administración pública del estado figuran los siguientes:

— Centro de Convenciones Bicentenario.
— Comisión del Agua del Estado de Durango.
— Comisión Estatal de Suelo y Vivienda.

— Instituto de Cultura del Estado de Durango.
— Instituto de Desarrollo Urbano del Estado.
— Instituto Duranguense de la Juventud.
— Instituto Estatal de las Mujeres.
— Instituto Estatal del Deporte.
— Instituto para la Infraestructura Física Educativa del Estado de Durango.
— Museo Interactivo de Durango.
— Organismo Implementador de la Reforma Penal.
— Ferias, Espectáculos y Paseos Turísticos de Durango.

En la configuración de la administración pública municipal del estado de Durango aparecen también diversos organismos descentralizados, como:

— Aguas del Municipio de Durango.
— Instituto Municipal de Conservación de la Vida.
— Instituto Municipal de la Vivienda.
— Instituto Municipal de Planeación.[131]

B. *Empresas de participación estatal mayoritaria*

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango establece al respecto:

> ARTÍCULO 48. Son empresas de participación estatal mayoritaria de la administración pública del Estado las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Estado, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la

[131] Artículo 71. "Aguas del Municipio de Durango", el "Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Durango", el "Instituto Municipal de Planeación de Durango", y el "Instituto Municipal de Vivienda de Durango", son entidades u organismos descentralizados de la Administración Pública municipal, que funcionan y prestan sus servicios a través de sus programas de administración, su reglamentación interna y su estructura orgánica; están constituidos de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango).

> Administración Pública del Estado o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

De esta suerte, aun cuando la normativa jurídica duranguense prevé la creación de empresas de participación estatal mayoritaria, no existe actualmente ninguna en el estado de Durango.

C. *Fideicomisos públicos*

En su artículo 48, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango señala que los fideicomisos públicos son los contratos mediante los cuales la administración pública del estado, en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en la realización de las funciones que son de su competencia.

Dentro de la administración pública descentralizada del estado de Durango figuran los fideicomisos: Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Municipio de Durango; Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial del Municipio de Gómez Palacio; Fondo para la Promoción y el Desarrollo de la Actividad Empresarial de diversos municipios del Estado de Durango.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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 substanciación 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 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 podría separarse en dos grandes grupos, a saber: los elaborados con un criterio orgánico y los planteados con un criterio material.

A. *El criterio orgánico*

De acuerdo al 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 admi-

nistrativos pueden producir este tipo de actos y no los órganos judiciales ni 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 sentenciados por delitos del orden federal o local, respectivamente, realizan un acto formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, que modifica en sus efectos una sentencia dictada por un tribunal, que es un órgano jurisdiccional.

C. *Acto administrativo en sentido lato*

Con un criterio objetivo, material o sustancial, un amplio sector de la doctrina considera que el acto administrativo, en sentido amplio, es el realizado en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos. Como dice el profesor argentino Agustín A. Gordillo: "Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce".[132]

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

[132] Gordillo, Agustín A., *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1969, p. 40.

realizados en ejercicio de la función administrativa de muy diversa índole, como son, por ejemplo, los unilaterales y los bilaterales. Por ello conviene formular una noción de acto administrativo en un sentido restringido, que permita, como dice Renato Alessi:

> ...aislar una categoría homogénea de actos a los que pueda aplicarse el mayor número posible de principios, pero que sea suficientemente amplia para evitar excesivos fraccionamientos y que se presente como la más significativa e importante entre las distintas categorías de actos administrativos, de manera que se pueda construir lo que podría ser una teoría principal entre las teorías parciales de los actos administrativos.[133]

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 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.

En su artículo 6o., la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango entiende por acto administrativo "Toda declaración unilateral de voluntad dictada por la autoridad administrativa, en ejercicio de su potestad pública, que crea, reconoce, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones, con la finalidad de satisfacer el interés general".

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 No. 19.549 agrega los caracteres de estabilidad y de impugnabilidad.

---

[133] Alessi, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Bosch, 1970, t. I, p. 249.

A. *La presunción de legitimidad*

Uno de los caracteres jurídicos esenciales que distinguen al acto administrativo es la presunción de legitimidad, también llamada presunción de justicia, presunción de legalidad, presunción de validez o pretensión de legitimidad; entraña el supuesto de que el acto se ha producido con apego al derecho positivo vigente que regula el quehacer administrativo. En opinión de José Roberto Dromi, "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".[134]

Respecto a la presunción de legitimidad, el artículo 92 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango dispone:

> El acto en el que se declare la anulabilidad que se revoque conforme a este artículo gozará de presunción de legitimidad. Pero sólo surtirá efectos y gozará ejecutividad al ser subsanado por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto, y en cumplimiento de la resolución del medio de defensa que se hubiere hecho valer.

B. *La ejecutoriedad*

El carácter de ejecutoriedad del acto administrativo puede interpretarse en dos sentidos; en el primero, que es obligatorio y exigible, y en un 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.[135]

---

[134] Dromi, José Roberto, "Presunción de legitimidad", *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 80.

[135] Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, pp. 261 y 262.

C. *Otros caracteres jurídicos del acto administrativo*

El profesor Agustín Gordillo incluye dentro de los caracteres del acto administrativo a la estabilidad y la impugnabilidad, no sin advertir que tal inclusión la hace a la luz de la legislación argentina y, por tanto, puede no ser valedera en otros países.

a. La estabilidad

Equiparable a la irrevocabilidad, tiene como requisitos reconocidos en la jurisprudencia argentina los siguientes:

— Que se trate de un acto administrativo unilateral.
— Que sea individual, 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.[136]

b. La impugnabilidad

En el derecho argentino, el carácter de impugnabilidad del acto administrativo consiste en la posibilidad que tiene el interesado de inconformarse y defenderse de tal acto, bien mediante procedimiento administrativo o por medio de procedimiento judicial.

La impugnabilidad no se contrapone con la estabilidad del acto, porque para la existencia de esta última se requiere que el mismo reúna las condiciones esenciales de validez. 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.[137]

[136] Gordillo, Agustín A., *op. cit.*, pp. 146-150.
[137] *Ibidem*, pp. 163 y 164.

La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango establece la impugnabilidad del acto administrativo en los siguientes términos:

> ARTÍCULO 81. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia administrativa o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revocación ante la autoridad administrativa que emita el acto.
>
> ARTÍCULO 82. La oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo independientemente de alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración en la resolución que ponga fin al mismo, se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.
>
> ARTÍCULO 83. El plazo para interponer el recurso de revocación será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

4. *Elementos y requisitos del acto administrativo*

No existe consenso en la doctrina acerca de cuáles son los elementos del acto administrativo en sentido restringido, ni tampoco acerca de la interpretación del sentido de los mismos; desacuerdo que se complica aun 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 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; 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".[138]

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.[139]

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".[140]

---

[138] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 727.

[139] Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. 1er. y 2o. cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 1996, p. 203.

[140] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 174.

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".[141]

c. El fin

Se entiende como fin o finalidad del acto administrativo, en un 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".[142]

El *telos* o fin del acto —como elemento esencial básico— debe ser de interés general o público, estar apegado a la ley y tratar de alcanzarse mediante actos establecidos en la misma. Cuando falta cualquiera de estos requisitos se dice que hay desvío de poder, es decir, que el sujeto activo del acto administrativo ha aplicado la potestad de que está investido para fines distintos a los previstos en la norma. En opinión de Miguel S. Marienhoff, "La finalidad constituye la razón que justifica la emisión del acto. De modo que la finalidad en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente".[143]

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.

---

[141] Díez, Manuel María, *El acto administrativo...*, *cit.*, p. 227.

[142] Boquera Oliver, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982, p. 78.

[143] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, t. II, p. 344.

a. La competencia

Se puede entender la competencia como la suma de facultades y obligaciones atribuidas por el orden jurídico a un órgano administrativo. Como explica Roberto Dromi: "La competencia es irrenunciable e improrrogable. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes".[144]

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 sí, 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 tal suerte que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual se encuentra expresamente facultada.

En tanto que la motivación se refiere a la exposición de los hechos y causas concretas que la autoridad haya tomado en cuenta para encuadrar

[144] Dromi, Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 35 y 36.

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.

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.[145]

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.[146]

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.[147]

---

[145] Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Editorial Banca y Comercio, 1978, pp. 139 y 140.

[146] Tesis 402, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Tercera Parte, Segunda Sala, p. 666.

[147] Alessi, Renato, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milán, Giuffré, 1953, p. 235.

Repito la definición de acto administrativo contenida en la fracción I del artículo 6o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango: "Acto Administrativo: Toda declaración unilateral de voluntad dictada por la autoridad administrativa, en ejercicio de su potestad pública, que crea, reconoce, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones, con la finalidad de satisfacer el interés general".

La Ley Orgánica de Justicia Administrativa del Estado de Durango, al ocuparse de la validez del acto administrativo, establece:

> ARTÍCULO 172. Son causas de nulidad o invalidez de los actos o resoluciones impugnados, las siguientes:
>
> I. Incompetencia del funcionario que lo haya dictado, ordenado, tramitado el procedimiento del que se deriva; ejecute o trate de ejecutar el acto impugnado;
>
> II. Omisión o incumplimiento de los requisitos formales que legalmente debe revestir el acto o resolución impugnado;
>
> III. Vicios del procedimiento que afecten la defensa del particular;
>
> IV. Violación a las disposiciones legales aplicables por no haberse aplicado las debidas, en cuanto al fondo del asunto; y
>
> V. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.
>
> El Tribunal de Justicia Administrativa, podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar el acto o resolución impugnado, así como la ausencia total de fundamentación o motivación del mismo.

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 aquella 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 decisorio o resolutivo; como dice Serra Rojas: "Los actos de ejecución tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal".[148]

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 permite que surta efectos el acto de un órgano inferior,

[148] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 246.

como en el caso de un acuerdo administrativo. Un ejemplo de acto de admisión es el realizado por el responsable de un servicio público de acceso controlado, prestado directamente por el Estado para conferir su acceso a cada solicitante, como ocurre en las escuelas cuando se inscribe un alumno y en los hospitales públicos cuando se interna a un enfermo.

El acto de condonación o dispensa consiste en eximir a un particular del cumplimiento de una obligación de carácter general; respecto de la condonación, el Código Fiscal del Estado de Durango dispone: "ARTÍCULO 36. El Secretario de Finanzas y de Administración podrá condonar, parcialmente, las multas por infracción a las disposiciones fiscales, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción".

El acto administrativo de concesión incrementa los derechos de los particulares, en virtud de que faculta a una persona denominada "concesionario" a realizar actividades originalmente atribuidas al Estado, como la explotación de sus bienes o la prestación de los servicios públicos propiamente dichos.

También denominado "licencia o autorización", el permiso viene a ser un acto administrativo que retira un obstáculo previamente impuesto por motivos de seguridad, tranquilidad o salubridad públicas, para que un particular pueda ejercer un derecho preexistente; ejemplo de ello viene a ser el permiso para instalar un anuncio luminoso visible desde la vía pública en la azotea de una casa.

El maestro Gabino Fraga explica la distinción entre concesión y permiso o autorización, también llamado "licencia", en los términos siguientes:

> La doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contrapuestos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.[149]

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.

[149] Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 237.

b. Actos que restringen derechos de particulares

Los derechos de los particulares en algunos casos se ven limitados o disminuidos por actos administrativos realizados en beneficio del interés general o público; las órdenes, la expropiación y la sanción son algunos de tales actos restrictivos.

Las "órdenes" son actos administrativos que se traducen en mandatos o en prohibiciones, que crean para los particulares obligaciones de dar, de hacer o de no hacer; no se deben confundir con las advertencias, porque estas últimas no crean obligaciones sino sólo hacen referencia o llaman la atención respecto de las ya existentes; tampoco deben confundirse las órdenes con los apercibimientos, porque éstos —al igual que las advertencias— no crean obligaciones, y se reducen a prevenir al particular que se le impondrá una sanción si incumple una obligación preexistente, positiva o negativa.

La "expropiación" es la principal restricción legal al derecho de propiedad; es el acto administrativo por medio del cual el Estado dispone imperativamente, por razones de utilidad pública, la adquisición de la propiedad de un bien ajeno mediante la privación singular de la propiedad privada, pagando por ello una indemnización a manera de compensación.

Al respecto, el artículo 27 de la Constitución federal dispone 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 Durango establece en su artículo primero:

> En el Estado de Durango se declara de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada en los casos siguientes:
>
> I. Para la creación de la pequeña propiedad rústica.
>
> II. La fundación y desarrollo de Colonias Agrícolas.
>
> III. La fundación de nuevos centros de población y el desarrollo, mejoramiento y ampliación de los ya existentes.
>
> IV. La apertura o construcción de toda clase de obras de irrigación.
>
> V. Apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas o avenidas para facilitar el tránsito urbano.
>
> VI. La apertura de carreteras y caminos vecinales.
>
> VII. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público incluyéndose en éste las vías telefónicas y la conducción de energía eléctrica siempre que se destinen para uso de la colectividad.
>
> VIII. El establecimiento de obras de agua potable y drenaje o saneamiento y pavimentación de las poblaciones.
>
> IX. La instalación de obras de defensa tendientes a prevenir inundaciones en los centros de población.

X. El establecimiento y fomento de Escuelas Granjas y de Escuela Experimental de Agricultura.

XI. La construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores en plazos determinados.

XII. El establecimiento o construcción, conservación o mejoramiento de escuelas de cualquier tipo, mercados, panteones, hospitales, hospicios, asilos, centros asistenciales y cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

XIII. La creación y ampliación de jardines, parques, plazas o plazuelas y demás paseos públicos, incluyendo los centros de cultura física y campos deportivos.

XIV. El establecimiento o construcción de aeródromos o campos de aterrizaje.

XV. La conservación de fuentes de trabajo y de producción y la creación, fomento y conservación de una empresa a beneficio de la colectividad.

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 Gestión Ambiental Sustentable para el Estado de Durango en su artículo 134 prevé imponer multas que van desde veinte hasta veinte mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al disponer:

Artículo 134.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella se deriven, serán sancionados administrativamente por la Secretaría y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus atribuciones, sin perjuicio de lo que otros ordenamientos aplicables establezcan, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Amonestación con apercibimiento;

II. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil veces la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la realización de la infracción o ilícito;

III. Clausura temporal o definitiva, parcial o total cuando:

a. El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

b. En casos de reincidencia cuando las violaciones a la Ley generen efectos negativos al ambiente; y

c. Cuando se trate de desobediencia reiterada, por tres ocasiones, en incumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad competente.

IV. El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos naturales,

especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley;

V. Demolición de construcciones;

VI. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes;

VII. La reparación del daño ecológico;

VIII. La remediación; y

IX. El arresto hasta por treinta y seis horas.

Para imponer una sanción, la Secretaría deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, a fin de que este dentro de los cinco días hábiles siguientes exponga lo que a su derecho convenga y en su caso, aporte las pruebas que considere conveniente

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 Durango dispone:

ARTÍCULO 35. Las funciones del Registro Civil en el Estado de Durango, estarán a cargo de la Dirección General del Registro Civil y de los Funcionarios Estatales denominados Oficiales del Registro Civil, quiénes tendrán fe pública en el desempeño de estas actividades.

ARTÍCULO 36. En el asentamiento de las Actas del Registro Civil intervendrán, el Oficial del Registro Civil que autoriza y que da fe, los particulares que soliciten el servicio o sus representantes legales, en su caso, y los testigos que corroboren lo dicho por los interesados y atestigüen el Acta, quiénes deberán firmarlas en el espacio correspondiente, al igual que las demás personas que se indiquen en ésta, asimismo, se imprimirá en ellas el sello de la Oficialía.

La certificación podrá autentificarse por firma autógrafa o electrónica del servidor público facultado para ello conforme a este Código. Las copias certificadas así expedidas tendrán el mismo valor jurídico probatorio.

Por firma electrónica se entenderá la que utilice como forma de autentificar por medios electrónicos la autorización del servidor público competente y con la cual el firmante aprueba la información contenida en el acta, según el sistema que implemente la Dirección General del Registro Civil, la que deberá utilizar mecanismos confiables para evitar la falsificación.

> Las Actas del Registro Civil se referirán exclusivamente a los Actos concernientes al estado civil de las personas y harán constar el principio y extinción de la vida jurídica, y se acreditarán las relaciones de parentesco, matrimonio y las que se deriven de actos judiciales y administrativos relativos al estado civil. El Reglamento del Registro Civil establecerá las técnicas que se emplearán para la conservación perenne de los documentos de la institución.
>
> Las Actas del Registro Civil se asentarán en formas especiales, las Inscripciones se harán por cuadruplicado, la infracción de ésta disposición producirá la nulidad del Acta y se castigará con la destitución de los Funcionarios que incurran en la falta.
>
> Las Actas del Registro Civil que se asentarán son las siguientes: Nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio, defunción, inscripción de las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, la tutela y la pérdida o limitación de la capacidad legal para adquirir bienes. Para éste efecto se deberán utilizar las formas que especialmente proporcionará la Dirección General del Registro Civil en el Estado.

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 ge-

neralmente se produce por causas no precisamente queridas *ab-initio* sino que son consecuencias de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente".[150]

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. "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.[151]

B. *Anulación*

La anulación representa otra forma de extinción del acto administrativo; se considera una figura jurídica muy cercana a la revocación, a tal grado de que existe gran confusión en la doctrina, la ley y la jurisprudencia, considerándose muchas veces equivalentes y, en ocasiones, lo que para unos autores

[150] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, pp. 560 y 561.

[151] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 373.

es revocación para otros es anulación y viceversa. En algunas legislaciones, la revocación del acto es atribución del órgano administrativo, en tanto que la anulación compete al órgano jurisdiccional; en cambio, en otras 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 Administrativo[152] 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.[153]

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.

---

[152] *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1994.

[153] Fraga, Gabino, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

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.[154]

C. *Extinción del acto administrativo por renuncia*

También es causa de la extinción del acto administrativo, la renuncia del sujeto que ha sido favorecido con el mismo.

D. *Extinción del acto administrativo por cumplimiento de su finalidad*

Cuando se cumple la finalidad del acto administrativo se produce su extinción; por ejemplo, concluida la construcción de un edificio y dado el aviso de terminación de obra, la licencia de construcción respectiva ha cumplido con su cometido y por tanto se extingue.

E. *Por expiración del plazo*

El acto administrativo también se extingue por expiración del plazo establecido para su vigencia, ejemplo de ello serían los permisos contemplados en una licencia de conducir o aquel que se otorga para expender bebidas alcohólicas, los cuales están sujetos a una vigencia determinada que al vencerse requieren la emisión de un nuevo permiso o el refrendo correspondiente.

F. *Por acaecimiento de una condición resolutoria*

De conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el acto administrativo de carácter individual se extingue debido a "La realización de una condición resolutoria que lo afecte".

Por ejemplo, el otorgamiento de una beca por parte de una institución pública es un acto administrativo cuya vigencia se sujeta a la condición resolutoria de que el becario mantenga una calificación promedio mínimo de ocho, de suerte que si el becario obtiene una calificación promedio inferior a ocho se cancelaría automáticamente la beca, lo que significa la extinción del acto.

[154] Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, pp. 766-773.

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".[155] 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".[156]

2. *El procedimiento administrativo en el estado de Durango*

En el estado duranguense, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango rige los actos de la administración estatal y municipal, sobre todo, cuando se producen efectos en la esfera jurídica de los administrados.

Dicho ordenamiento, en su artículo 5o., señala que el procedimiento administrativo se regirá por los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, sencillez, celeridad, oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

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

[155] González Pérez, Jesús, *Comentario a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid, Civitas, 1977, p. 70.

[156] Escola, Héctor Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. I, p. 503.

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".[157]

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, tenemos que el Código Fiscal del Estado de Durango, en relación con el recurso de revocación, establece:

> ARTÍCULO 238. El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

[157] Massip Acevedo, Julio, *El silencio en el derecho administrativo español*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1934, p. 5.

I. Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de personas morales o en los que conste que esta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el artículo 47 de este Código.

II. El documento en que conste el acto impugnado.

III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que esta se hizo.

b. La afirmativa ficta

La consecuencia afirmativa o positiva de resolver el silencio de la administración, consiste en suponer que la petición presentada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta favorablemente, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado.

c. La indefinida

Una tercera consecuencia del silencio administrativo es la de no suponer sentido alguno de respuesta, sino simplemente advertir la obligación del órgano administrativo a contestar la petición del particular, habida cuenta de que se trata de uno de los derechos humanos que nuestra Constitución federal protege en su artículo 8o., que se refiere al derecho de petición.

C. *El derecho de petición*

La obligación de los titulares de los órganos administrativos a dar pronta respuesta a las peticiones o instancias de los gobernados está establecida expresamente en el artículo 8o. Constitucional, al disponer 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 trascrito, toda persona puede ejercer el derecho de petición; empero, en materia política el uso de dicho derecho se reserva en nuestro país a los ciudadanos de la república.

En los términos del artículo constitucional citado, todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, quedando obligada la autoridad a dictar un acuerdo escrito por cada promoción que reciba, así como a hacerla del conocimiento del peticionario en breve término.

El ejercicio de este derecho tiene como requisitos que se formule por escrito y que se haga de manera pacífica y respetuosa, por lo que no será válido para su formulación utilizar violencia, amenazas, o hacerlo de manera insultante e irrespetuosa. Debemos destacar que la petición formulada mediante mitin o manifestación pública no cubre el requisito de presentarlo por escrito, por lo que en todo caso al planteamiento oral expuesto en dicha reunión deberá dirigirse la petición escrita ante la autoridad competente.

Asimismo, la respuesta de la autoridad también debe ser por escrito y hacerse del conocimiento al peticionario dentro de un breve término, el que conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no deberá exceder de cuatro meses, aun cuando en los casos en que las leyes establezcan plazos menores deberán respetarse. Complementariamente, nuestro máximo tribunal ha determinado en sus criterios jurisprudenciales que la respuesta de la autoridad ha de ser congruente con la petición del solicitante, ya para resolver afirmativamente, accediendo a lo solicitado, bien para resolver negativamente.

Para concluir el presente apartado, diremos que en lo relativo a los medios de impugnación con que cuenta el particular, tratándose de la negativa ficta procederá el recurso administrativo, y en algunos casos el juicio de nulidad ante los tribunales de lo contencioso administrativo; por el contrario, la violación al derecho de petición dará lugar al juicio de amparo ante los tribunales del poder judicial de la federación.

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 pro-

cedimiento administrativo, en el mismo ámbito de actuación de la autoridad administrativa cuyo acto se reclama.

Por otro lado, el proceso administrativo tiene una connotación jurisdiccional, pues se entiende como toda relación jurídica de derecho público establecida entre el juzgador y las partes, cuyas características resume Ramón Martínez Lara de la siguiente manera:

> I. Es de tracto sucesivo porque se desarrolla a través del tiempo.
>
> II. Autónoma, tanto porque está regida por su propia ley, como porque existe independientemente de la relación sustantiva materia del proceso.
>
> III. Es tridimensional, en el sentido ya indicado de que figura en ella el órgano jurisdiccional y las dos partes, actor y demandado.
>
> IV. Su contenido consiste en los derechos, obligaciones, cargos y facultades que nacen durante el proceso.
>
> V. Es heterogéneo, en el sentido de que los derechos y obligaciones susodichos no son de la misma naturaleza.
>
> VI. Es colaborante, porque a pesar de que las partes, por decirlo así, luchan una contra la otra, sus actividades junto con la del juez deben incidir en el desarrollo normal del proceso (este punto de vista es de Calamandrei).
>
> VII. Se establece la relación entre el juez y las partes, y no entre estas mismas.[158]

Por tanto, hablar del proceso administrativo es referirse al contencioso administrativo, que pueden ser de simple anulación o de plena jurisdicción, cuyas partes son el particular y la administración pública, a través del cual se impugna un acto o resolución de esta última, de la competencia de tales tribunales, cuya regulación es materia del derecho procesal administrativo, por lo que escapa del tema de la presente obra.

[158] Martínez Lara, Ramón, *El sistema contencioso administrativo en México*, México, Trillas, 1990, p. 29.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo séptimo

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

El contrato representa una de las instituciones de mayor abolengo en el derecho positivo y en la ciencia jurídica en general; adquiere perfiles precisos en el derecho privado romano, revistiendo en la actualidad características propias, tanto en el derecho internacional público y privado, como en el derecho administrativo y en el derecho laboral.

I. Convenio, contrato y cuasicontrato

La convención —también llamada convenio— fue considerada desde el derecho romano como típico acuerdo de voluntades, distinguiéndose en ella dos clases o especies: el contrato y el pacto. El carácter eminentemente formalista del derecho romano negó en sus inicios efecto jurídico a los pactos, otorgándolo únicamente a las convenciones investidas de ciertas solemnidades como la *mancipatio*, la *traditio*, la *stipulatio* y la *transcriptio* que, con sus respectivas modalidades, representaron los primeros modos de configurar los contratos.

La convención fue interpretada en el *Código Napoleónico* como el genérico acuerdo de voluntades, refiriéndose al contrato como la especie de convención que da origen a una obligación, por ser en los términos de su artículo 1101 un convenio en cuya virtud una o varias personas se obligan respecto de otras a dar, hacer o no hacer alguna cosa.[159]

En su artículo 1676, el Código Civil del Estado de Durango define al convenio como "el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones"; y en su artículo 1677 precisa: "Los convenios que crean o transfieren obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos." Sin embargo, como el artículo 1743, de dicho ordenamiento legal, al igual que el artículo 1859 del Código Civil del Distrito Federal, establecen que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a

[159] Aguilera y Velasco, Alberto, *Colección de Códigos Europeos, concordados y anotados*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875, t. I, p. 185.

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".[160]

No existe consenso en la doctrina respecto de la elaboración del concepto de contrato; el renombrado profesor español José Castán Tobeñas distingue tres interpretaciones del negocio contractual: el concepto amplio identifica la noción de contrato con la de convención o acto jurídico bilateral; el concepto estricto distingue la convención del contrato al considerar aquélla el género y éste la especie (convención es todo acuerdo sobre un objeto de interés jurídico y contrato es exclusivamente el acuerdo dirigido a constituir una obligación patrimonial). El concepto intermedio del contrato admite el invariable contenido patrimonial e incluye "no sólo los acuerdos dirigidos a constituir una relación obligatoria, sino también los encaminados a extinguirla o modificarla".[161]

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.[162]

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 a la naturaleza de los ordenamientos jurídicos que los regulan, es dable dividir a los contratos en civiles, mercantiles, laborales y administrativos, siendo estos últimos los que interesan a la presente obra.

---

[160] Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, 13a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 4.

[161] Castán Tobeñas, José, *Derecho civil español común y foral*, Madrid, Reus, 1941, t. II, p. 576.

[162] López de Zavalía, Fernando J., *Teoría de los contratos*, 3a. ed., Buenos Aires, Víctor P. de Zavalía Editor, 1984, p. 321.

III. Los contratos de la administración pública

A pesar de que doctrinalmente se puso en duda la posibilidad de que la administración pública celebrara auténticos contratos, una vez superada dicha inquietud se discutió la naturaleza y carácter de los mismos, para poder establecer si existe un tipo especial de negocio contractual (contrato administrativo) diferente al de derecho privado. Como apunta Bartolomé A. Fiorini, "mientras los juristas polemizaban sobre la posibilidad de que el poder público pudiera realizar contratos, la realidad diariamente patentizaba la presencia de relaciones contractuales entre el Estado y los particulares".[163]

1. *Debate sobre la existencia del contrato administrativo*

Con relación a la existencia del contrato administrativo, se advierten dos corrientes doctrinarias: una negativa, que rechaza los contratos administrativos como categoría diferente de los del derecho privado; y otra positiva, que sostiene su existencia diferenciándolos de aquellos celebrados entre particulares, en virtud de que se encuentran sometidos a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, a causa de un interés público implícito en el objeto del contrato.

La corriente negativa —prácticamente desaparecida en la actualidad— fue sostenida por juristas tan destacados como Otto Mayer, Fritz Fleiner y León Duguit, cuyos argumentos en contra los resume Fernando Garrido Falla diciendo:

> la negación del contrato administrativo supone que los ejemplos que normalmente se manejan bajo tal denominación habrían de ser clasificados, bien como contratos civiles de la administración, bien como actos administrativos necesitados del consentimiento de los particulares destinatarios y con frecuentes efectos jurídicos de actos condición.[164]

---

[163] 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".

[164] Garrido Falla, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1963, vol. III, p. 35.

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 de que también celebra otros de derecho privado. En este sentido, Miguel Acosta Romero afirma:

> Aun cuando la doctrina ha discutido mucho sobre el particular, creemos que en la actualidad sí se aceptan teóricamente esta clase de contratos, y se explica la intervención del Estado en vista de una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando, en función de los objetivos que persigue con la celebración del contrato y que son los de cumplir con sus cometidos.[165]

2. *Criterios para diferenciar el contrato administrativo*

Para diferenciar al contrato administrativo se han empleado diversos criterios doctrinales, entre los cuales destacan el subjetivo, el de la jurisdicción, el formal, el de la cláusula exorbitante, el legalista, el de los servicios públicos, el de la finalidad y el mixto.

A. *El criterio subjetivo*

De acuerdo con el criterio subjetivo, un contrato es administrativo si uno de los contratantes forma parte de la administración pública; empero, para los promotores de este criterio "un contrato es administrativo por el hecho de que es celebrado por la administración pública, obrando como tal y relacionándose, por este conducto, con los particulares".[166]

---

[165] Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 626.

[166] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los contratos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1977, vol. I. p. 100.

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 Borruel,[167] sostienen este criterio conforme al cual, a diferencia del contrato de derecho privado cuyas controversias se dirimen en los tribunales judiciales, la competencia relativa al contrato administrativo corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo.

Dados sus débiles fundamentos, el criterio jurisdiccional que hace radicar en la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo el carácter administrativo de un contrato, obtuvo poco eco y muchos detractores; estos últimos subrayaron que la competencia de dichos tribunales respecto de las controversias relativas a los contratos puede derivar de la ley, de la resolución jurisdiccional —en atención a las características de un contrato específico—, o del pacto entre las partes.

A juicio del profesor Recaredo Fernández de Velazco, el criterio jurisdiccional pretende convertir lo adjetivo en lo sustantivo y lo accidental en lo esencial de los contratos, siendo inaceptable que el accidente jurisdiccional altere la esencia contractual y que la voluntad del legislador, del juez o de las partes, hagan variar artificialmente la esencia o naturaleza de un contrato, por supeditarlo a su competencia jurisdiccional.[168]

[167] Oliván y Borruel, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, Civitas, 1954, pp. 221-223.

[168] Fernández de Velazco, Recaredo, *Los contratos administrativos*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1927, p. 15.

C. *El criterio formal*

Conforme al criterio formal, un contrato se caracteriza como administrativo por la observancia de ciertas formalidades específicas y predeterminadas, tales como la licitación previa o el apego a bases o condiciones, entre otras. Este criterio es objetado porque las formalidades no son exclusivas de los contratos administrativos, las cuales por cierto, en ocasiones quedan exentas de su cumplimiento.

D. *El criterio de la cláusula exorbitante*

Según el criterio de la cláusula exorbitante, todo contrato será administrativo a condición de que estipule cláusulas que rebasen la órbita del derecho privado; por ejemplo, atribuirse a la administración pública contratante prerrogativas —respecto del particular con el que contrata— no conferibles a ninguna de las partes en contrato alguno; o bien, por otorgar al particular con quien contrata poderes o facultades específicas respecto de terceros, imposibles de conferir conforme al derecho privado. Como dice el profesor Héctor Jorge Escola: "...la nota propia de este tipo de contratos radica en la existencia, en ellos, de cláusulas exorbitantes del derecho privado, es decir, de cláusulas que no tendrían cabida dentro del derecho común y que ponen de manifiesto la existencia de un régimen especial de derecho público".[169]

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.

E. *El criterio teleológico*

A la luz del criterio teleológico, el carácter público de un contrato lo determina su *telos*, es decir, su finalidad; de suerte que un contrato será administrativo si tiene determinados fines —distintos a los propios de los contratos de derecho privado—, como pudiese ser la satisfacción de necesidades de carácter general, de interés público, o el logro de la utilidad pública. Este criterio teleológico registra en la doctrina versiones diferentes, destacando

[169] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, p.103.

entre ellas la de los servicios públicos, la del interés público y la de la utilidad pública.

De acuerdo a la modalidad de los servicios públicos, es administrativo todo contrato cuya finalidad consista en la prestación de éstos. Esta perspectiva ha sido criticada por su imprecisión derivada de la falta de consenso en torno al concepto de servicio público, además de que excluye contratos típicamente administrativos como el de obra pública y suministro.[170]

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.[171]

Independientemente de la imprecisión del concepto interés público, estimo que no basta para constituir la diferencia específica del contrato administrativo, toda vez que los contratos celebrados entre particulares —de derecho privado— también pueden tener ese propósito; así lo reconoce el propio Escola, cuando se adhiere al criterio subjetivo para complementar la caracterización de los contratos administrativos, "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".[172]

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.

---

[170] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*, México, Porrúa, 1994, p. 273.

[171] Escola, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, *supra nota* 197, pp. 160 y 161.

[172] *Idem*.

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 a su contenido, son de naturaleza contractual; de ellos deriva una re-

lación 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".[173]

Así pues, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, como resultado de una relación bi o plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes —la administración pública— guarda respecto de la otra —un particular— en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte.

En este orden de ideas, se puede definir el contrato administrativo como: el acuerdo de dos o más personas, de las cuales una es órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

Miguel Ángel Bercaitz distinguió dos clases de contratos administrativos: los que lo son por su naturaleza y los que tienen tal carácter por 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.[174]

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:

---

[173] Brewer Carías, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964, p. 182.

[174] Bercaitz, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, pp. 246 y 247.

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".[175]

En la entidad duranguense, el artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público del Estado de Durango se encarga de regular los actos relativos a la planeación de la adquisición 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 y los ayuntamientos de los municipios del estado.

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 concontratante particular esté obligado a esa continuada prestación.[176]

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 im-

[175] Rivero, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970, p. 15.
[176] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, p. 384.

portante 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.[177]

4. *Principio del equilibrio financiero*

Conocido también como principio de la ecuación financiera, en el contrato administrativo se debe mantener el equilibrio financiero establecido en su celebración, a efecto de que las partes no resulten perjudicadas —o que los perjuicios ocasionados se reduzcan a su mínima expresión— por una relación que se torna inequitativa, ya por causas imputables al Estado o administración pública, bien por causas no imputables a éstos, para lo cual se emplean mecanismos diversos como aquellos referidos al llamado "hecho del príncipe" y la teoría de la imprevisión de los contratos.

A. *El "hecho del príncipe"*

Se entiende por "hecho del príncipe" a la alteración provocada en las condiciones de un contrato administrativo, imprevisible para el gobernado contratante y en su perjuicio, por decisiones adoptadas o conductas asumidas por la autoridad contratante, no como parte del contrato, sino en ejercicio de las atribuciones derivadas de su carácter de autoridad pública. Escola explica el hecho del príncipe como:

> toda decisión o conducta que emane de la misma autoridad pública que celebró el contrato y que ésta realiza en su carácter y condición de tal, que ocasione un perjuicio real, cierto, directo y especial al contratante particular, que éste no haya podido prever al tiempo de celebrar el contrato y que produzca una alteración anormal de su ecuación económica-financiera.[178]

[177] Ariño Ortiz, Gaspar, *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1968, p. 225.

[178] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, p. 458.

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 tractumásuccessivum 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".[179]

Así, tenemos casos como la prestación del servicio público bajo el régimen de concesión, que de acuerdo al criterio dominante en la doctrina, se realiza a riesgo y ventura del concesionario, por lo que 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)".[180]

La teoría de la imprevisión se ha identificado con la expresión tradicional de la cláusula *rebus sic stantibus*, habiendo sido adoptada por el derecho administrativo especialmente en lo relativo a la concesión de servicio público y al contrato de obra pública. Respecto de esta teoría, la Quinta Conferencia Interamericana de Abogados realizada en Lima en 1947, aprobó la siguiente resolución:

> 1o. Que la teoría del riesgo imprevisible que se aplica a la concesión de servicios públicos es también de aplicación a los demás contratos administrativos, particularmente en los de obras públicas y de suministro.
>
> 2o. Que, si en ocasión de sobrevenir hechos extraordinarios que alteren las circunstancias de la relación obligacional, independientes de la voluntad de las partes e imprevisibles que subviertan la economía del contrato, si el contratante no deja de cumplir con la obligación contraída tiene derecho a exigir

[179] "El contrato de tracto sucesivo y la cláusula *rebus sic stantibus* (teoría de la imprevisión)", San Salvador, *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, t. VII, núm. 34, abril-junio de 1962, p. 28.

[180] Fernández de Velazco, Recaredo, *op. cit.*, p. 242.

> 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.[181]

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, etcétera. 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.[182]

La teoría de la imprevisión, entre otros efectos, puede dar lugar a una modificación tarifaria o a una ampliación del plazo de vigencia; a una prórroga al plazo de ejecución de un contrato de obra pública o a una indemnización al contratista de la misma; a la actualización o reajuste de precios, tratándose del contrato de suministro; y al reajuste del monto del alquiler en el contrato de locación.

VI. Elementos del contrato administrativo

En materia contractual, conviene tener presente la diferencia existente entre requisito y elemento; 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.

---

[181] Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, p. 572.

[182] Dromi, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988, p. 132.

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 la Ciudad de México únicamente exige dos elementos: 1) consentimiento, y 2) objeto, que pueda ser materia de éste. Así, se reconoce implícitamente la existencia por lo menos de los sujetos y de la causa, porque no puede haber consentimiento sin los sujetos que lo otorgan, ni puede existir el objeto sin una causa que lo genere.

Respecto del contrato administrativo, la doctrina no objeta los elementos esenciales pero se muestra reticente en relación con los naturales y los accidentales, así como de una clasificación tripartita, por considerar que la administración pública está siempre obligada a ceñir su actuación al marco de su competencia, la cual le impide actuar fuera del perímetro de sus facultades y la sujeta a los fines determinados por la ley, restringiendo la exclusión de elementos naturales y la inclusión de elementos accidentales del contrato.[183]

Un sector importante de la doctrina propone una clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales. Sin cualquiera de los primeros el contrato no puede existir; en cambio, la ausencia de los no esenciales no impide que el contrato se celebre y tenga validez.

Algunos autores mencionan como elementos esenciales del contrato administrativo: los sujetos, el consentimiento, el objeto y la causa; de manera aislada y poco frecuente, también se mencionan como elementos esenciales del contrato la forma, la competencia y capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial, y la licitación.[184] Como elementos no esenciales se señalan el plazo de duración, las garantías y las sanciones.[185]

---

[183] García Oviedo, Carlos, *Derecho administrativo*, Madrid, Eisa,1959, t. I, p. 260.

[184] Altamira, Pedro Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1971, pp. 509-515; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 276-278; Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, pp. 183-208, y Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, pp. 108-110.

[185] Bercaitz, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 303.

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, tenemos que podrán ser administrativos, lo mismo que legislativos o jurisdiccionales, pero siempre en cumplimiento de una función administrativa y dotados de competencia para la realización del mismo. Por tal razón, en mi opinión la competencia es un requisito que debe satisfacer la entidad pública contratante y no un elemento del contrato.[186]

Por su parte, el otro sujeto del contrato administrativo —salvo que sea de naturaleza interadministrativa— será un particular; éste deberá satisfacer el requisito de tener capacidad para contratar y lo mismo podrá ser una persona física o una persona jurídica. Además, puede quedar obligado a satisfacer requisitos especiales, como sería el caso de su inscripción en un padrón de proveedores.

2. *El consentimiento*

Se unifican la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, para considerar al consentimiento —acuerdo de voluntades en torno a un fin común— como causa esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere la voluntad de los sujetos o partes y su coincidencia para generarlo.

---

[186] 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.

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 co-contratante; voluntad que se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada por la norma jurídica aplicable.

3. *La forma*

En opinión de quien esto escribe, la forma no es un elemento esencial del contrato, sino un requisito que habrá de satisfacerse con relación al consentimiento, y en particular, a la manifestación de la voluntad, así como a la instrumentación del contrato, pues siendo éste por definición el acuerdo de dos o más personas para crear obligaciones patrimoniales, existirá desde el momento en que acuerdan crear, modificar o extinguir obligaciones de ese tipo, sin perjuicio de que para su validez se deban satisfacer los requisitos (por ejemplo, los de forma) que la norma jurídica señale respecto de la manifestación de la voluntad.[187]

Acerca de esta última, recordemos también la necesidad de preservarla contra todo vicio que la violente o deforme. El error, el dolo y la violencia son los vicios más señalados en la doctrina que afectan al consentimiento, respecto de los contratos administrativos.

4. *El objeto*

En todo contrato el objeto es elemento esencial y básico, debe ser cierto, posible, lícito y determinado o determinable en cuanto a su especie, consistente en la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones —objeto directo— o, tratándose del objeto indirecto, en la cosa que el obligado debe dar o en el hecho que debe hacer o no hacer.[188]

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.

---

[187] 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*, *op. cit.*, p. 186.

[188] Artículos 1757, 1758 y 1760 del Código Civil del Estado de Veracruz.

5. *La causa*

Se entiende por causa del contrato administrativo el móvil o principio impulsor de la voluntad de las partes para su celebración, siendo diferente la causa del órgano público a la de su co-contratante cuando se trata de un sujeto particular; la importancia de la causa para la entidad pública es de tal magnitud que si desaparece se produce la extinción del contrato, lo cual significa que es la causa impulsora de la voluntad del órgano público y no la del particular co-contratante la que configura a este elemento esencial.

Algunos autores consideran a la causa como un elemento esencial presupuesto o implícito en el objeto; en este sentido, 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".[189]

6. *La finalidad*

Para otros autores, la finalidad o *telos* del contrato es uno de sus elementos esenciales, por cierto implícito o presupuesto en el objeto del mismo, habida cuenta de que la finalidad explica el por qué de tal objeto; como bien dice Miguel S. Marienhoff, "la «finalidad» constituye la «razón» que justifica la emisión del acto. De modo que la «finalidad» en relación al objeto o contenido del acto, actúa teleológicamente".[190]

7. *Otros presuntos elementos esenciales*

Algunos autores sostienen la existencia de otros elementos esenciales del contrato administrativo, los cuales no han sido aceptados como tales por la mayoría de la doctrina; entre ellos figuran la forma, la competencia, la capacidad, el régimen jurídico especial y la licitación; de los dos primeros ya nos hemos ocupado, faltan 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 exorbi-

[189] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, p. 186.
[190] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 344.

tantes 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".[191]

Sin poner en duda los referidos privilegios de las entidades públicas en los contratos administrativos que celebren, no se puede considerar al régimen jurídico especial como elemento esencial de los mismos, sino como un requisito indispensable, toda vez que deben ser regulados por normas jurídicas exorbitantes del derecho privado, so pena de no ser considerados administrativos.

B. *La licitación*

En nuestros ordenamientos jurídicos, al igual que en otros países, la palabra "licitación" se ha usado como sinónimo de subasta, concurso y remate; así, por ejemplo, el texto vigente del artículo 134 constitucional habla de licitaciones para la adjudicación de los contratos del gobierno, en tanto que su texto original utilizó el término "subasta".

Al margen de que exista o no tal sinonimia, considero que la licitación no es un elemento —y mucho menos esencial como lo consideran algunos autores— del contrato administrativo.[192] Se trata, a mi juicio, de un requisito procedimental exigible como regla general en la fase previa a la celebración de los mismos; si fuese un elemento esencial sería imprescindible en todos los actos contractuales, lo cual no ocurre, ya que existen casos de excepción, por ejemplo, cuando se presentan razones de urgencia, al existir un único posible co-contratante, o por la causa que aduce el citado artículo 134 constitucional, al establecer:

---

[191] Altamira, Pedro Guillermo, *op. cit.*, p. 516.

[192] Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 110. "*Licitación.* Este elemento es introducido en los contratos administrativos como un mecanismo de control al gasto que realizan los entes públicos; encuentra su justificación en disposiciones legales, las que también establecen las excepciones a la licitación pública".

> 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.

Por lo tanto, la licitación no constituye ni siquiera un elemento no esencial del contrato administrativo, sino que es un requisito previo a su celebración, que se satisface mediante un procedimiento administrativo específico mediante el cual se selecciona —de entre todos los aspirantes cuya idoneidad moral, técnica y financiera quedó previamente comprobada— al co-contratante 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).[193]

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:

> 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.[194]

---

[193] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, p. 239.

[194] Montoro Puerto, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, p. 27.

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 autor 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".[195]

VIII. Los contratos administrativos en el estado de Durango

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango y la Ley de Obras Públicas del Estado de Durango regulan los contratos administrativos en dicha entidad federativa, relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, y arrendamiento de bienes, obras públicas y servicios que celebren los poderes del estado, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos.

Es importante notar que la normativa del estado de Durango implícitamente 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 un 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 las prestaciones a cargo de las partes desde su celebración; 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.

1. *Los contratos administrativos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango*

La ley en cita, en sus disposiciones contiene normas relativas a la integración de comités, al registro de proveedores, a las formas de adjudicar los contratos administrativos; a las garantías y a las inconformidades.

[195] *Ibidem*, pp. 32 y 33.

A. *El comité de adquisiciones*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la ley de referencia, toda dependencia o entidad debe contar con su propio comité de adquisiciones, cuyas atribuciones están especificadas en los siguientes términos:

> ARTÍCULO 51. Las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, salvo que por la naturaleza o magnitud de sus funciones, no se justifique la instalación a juicio de la Secretaría, mismos que tendrán las siguientes funciones:
>
> I.- Revisar los programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes;
>
> II.- Proponer las políticas internas, bases y lineamientos en motivo de adquisiciones, arrendamientos y servicios y autorizar los supuestos no previstos, además de elaborar y de aprobar el manual de integración y financiamiento del comité, conforme a las bases que expida la Contraloría;
>
> III.- Dictaminar sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas así como los casos en las que no se celebren, por encontrarse en algunos de los supuestos de excepción previstos por el título IV;
>
> IV.-Analizar el informe de la conclusión de los casos dictaminados conforme a la fracción III del presente artículo, así como los resultados generados de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, y además, disponer las medidas necesarias; y
>
> V.- Coadyuvar al cumplimiento de esta Ley y las demás disposiciones aplicables a la materia. El comité será un órgano de carácter técnico interinstitucional, de naturaleza técnica, consultiva y de opinión.

B. *Las formas de adjudicar los contratos administrativos*

Como previene el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango, los contratos administrativos que regula se pueden adjudicar mediante licitación pública, mediante licitación restringida en la que sólo participan cuando menos tres proveedores, y por adjudicación directa.

C. *Las garantías*

De acuerdo a lo ordenado en la fracción III del artículo 3o. de la mencionada ley, quienes participen en un procedimiento de adjudicación de

un contrato regulado por ésta, deberá otorgar garantía para asegurar que, en su caso, firmarán el contrato correspondiente —garantía de seriedad— como para garantizar el cumplimiento de los pedidos y contratos, así como para sanear los vicios ocultos de los bienes vendidos o arrendados.

D. *Las inconformidades*

El artículo 7o. de la multicitada ley confiere a la Contraloría la atribución de resolver las inconformidades derivadas de su aplicación, y en su título sexto previene:

> ARTÍCULO 69. Las personas interesadas podrán inconformarse por escrito ante la Contraloría, por los actos derivados del procedimiento de licitación que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que éste ocurra o el inconforme tenga conocimiento del acto impugnado.
>
> Lo anterior sin perjuicio de que las personas interesadas, previamente manifiesten al órgano de control interno de la convocante, tratándose del procedimiento de licitaciones, las irregularidades que a su juicio se hayan cometido en el procedimiento de adjudicación del contrato a fin de que las mismas se corrijan, debiéndose acompañar la manifestación al escrito de inconformidad, además de las probanzas en las que sustente la misma para que sea valorada durante la investigación.
>
> ARTÍCULO 73. La Contraloría, de oficio o en atención a las inconformidades a que se refiere el artículo 69, realizará las investigaciones correspondientes dentro de un plazo que no excederá de 45 días naturales, contados a partir de la fecha en que se inicien, y resolverá lo conducente.
>
> Las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos proporcionarán a la Contraloría la información requerida para sus investigaciones correspondientes dentro de un plazo que no excederá de 5 días naturales contados a partir de la fecha de recepción de la respectiva solicitud para que resuelva lo conducente. Durante las investigaciones de los hechos a que se refiere el Párrafo anterior, la Contraloría podrá suspender el proceso de adjudicación cuando:
>
> I.- Se advierta que existen o pudieran existir actos contrarios a las disposiciones de esta Ley o de las disposiciones que de ella se deriven; y
>
> II.- Que con la suspensión, no se cause perjuicio al interés público y no se contravengan disposiciones de orden público, o bien, si de continuarse el procedimiento de contratación, pudiera producirse daños o perjuicios a la Dependencia, Entidad o Ayuntamiento de que se trate.

E. *La licitación pública*

Según el título tercero de la misma, las licitaciones pueden ser nacionales o internacionales, y tratándose de las licitaciones públicas, ordena:

> ARTÍCULO 27. Para llevar a cabo los procedimientos de licitaciones públicas, las convocatorias, que podrán referirse a una o más de las operaciones reguladas en este ordenamiento, se publicarán por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado de Durango y en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado y tratándose de PIPS, deberá ser en uno de circulación nacional y contendrá cuando menos:
>
> I.- El nombre o denominación de la convocante;
>
> II.- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán registrarse y obtener las bases de la licitación a través del sistema electrónico de compras gubernamentales y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas. Cuando el documento que tenga las bases de licitación implique un costo, éste será fijado sólo en razón de la recuperación de las erogaciones por publicación de la convocatoria y de los documentos que se entreguen. Los interesados podrán revisar tales documentos previamente a la inscripción y al pago de dicho costo, el cual será requisito para participar en la licitación;
>
> III.- La fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones;
>
> IV.- La indicación, si la licitación es nacional o internacional;
>
> V.- La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación;
>
> VI.- En caso de arrendamiento, la indicación de si éste es con opción a compra;
>
> VII.- Los criterios generales conforme a los cuales se adjudicará el contrato,
>
> VIII.- Tratándose de PIPS, las demás que se consideren necesarias, dependiendo de la magnitud y complejidad de los servicios.

En lo relativo al procedimiento de licitación de los contratos de adquisición, arrendamiento y servicios, la ley multicitada ordena:

> ARTÍCULO 34. La presentación y apertura de proposiciones podrá ser en uno o dos actos, en los cuales podrán participar los licitantes que hayan cubierto el costo de las bases de licitación, las especificaciones de la misma y los requisitos de la convocatoria y se llevará a cabo, conforme a lo siguiente:
>
> a) En la primera etapa:
>
> I.- Los licitantes entregarán sus proposiciones en sobre cerrado, en forma inviolable, se procederá a la apertura de las propuestas, y se desecharán las

que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, las que serán devueltas por la convocante transcurridos quince días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo de la licitación; en este acto, la revisión de la documentación se efectuará en forma cuantitativa, sin entrar al análisis detallado de su contenido, el cual se efectuará durante el proceso de evaluación de las propuestas;

II.- Los participantes o un representante común nombrado por éstos, rubricarán el documento de contenido técnico y económico que se señale en las bases. En caso de que la apertura de las proposiciones económicas no se realice en la misma hora y fecha, los sobres que las contengan serán, firmados por los licitantes y los servidores públicos de las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos presentes y quedarán en custodia de la convocante, quien establecerá en el acta correspondiente la fecha, lugar y hora en que se llevará a cabo la segunda etapa, levantando el acta correspondiente precisando el acto. Durante este período, la convocante hará el análisis detallado de las propuestas técnicas aceptadas.

b) En la Segunda etapa:

I.- Se procederá a la apertura de las propuestas económicas de los licitantes cuyas propuestas técnicas no hubieren sido desechadas en la primera etapa o en el análisis detallado de las mismas, y se dará lectura en voz alta al importe de las propuestas que contengan los documentos y cubran los requisitos exigidos;

II.- En caso de que el fallo de la licitación no se realice en la misma fecha, los licitantes y servidores públicos presentes además de la convocante firmarán las proposiciones económicas aceptadas. La convocante señalará fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo de la licitación, el que deberá quedar comprendido dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha de inicio de la primera etapa y podrá diferirse por una sola vez, siempre que el nuevo plazo fijado no exceda de diez días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente; En tratándose de PIPS, el plazo de la prórroga para dar a conocer el fallo de la licitación será hasta de treinta días naturales contados a partir del plazo establecido originalmente.

III.- En junta pública se dará a conocer el fallo de licitación, a la que libremente podrán asistir los licitantes que hubieren participado en las etapas de presentación y apertura de proposiciones. En sustitución de esta junta, la convocante podrá optar en comunicar por escrito el fallo de la licitación, a cada uno de los licitantes, y deberá enviar copia del fallo a la Contraloría;

IV.- En el mismo acto de fallo o adjunta a la comunicación referida en la fracción anterior, la convocante proporcionará por escrito a los licitantes la información acerca de las razones por las cuales, en su caso, su propuesta no fue elegida; asimismo, se levantará el acta de fallo de la licitación, que firmarán los participantes, a quienes se les entregará copia de la misma, al igual que a la Contraloría.

El referido título tercero de la ley en cita establece que los contratos derivados de su adjudicación derivada de una licitación deben suscribirse dentro del término improrrogable de diez contados a partir de la fecha en que le sea notificada al proveedor correspondiente la adjudicación respectiva; si el proveedor no se presenta a firmarlo dentro de dicho término, se le hará efectiva la garantía de seriedad que hubiere otorgado, salvo que la causa para no firmar dicho contrato no le sea imputable; en ese supuesto, podrá

> ...la dependencia o entidad adjudicar el contrato al participante que haya presentado la segunda proposición solvente más baja, de conformidad con lo asentado en el dictamen a que se refiere el artículo 35, y así sucesivamente en caso de que este último no acepte la adjudicación, siempre que la diferencia en precio con respecto a la postura que inicialmente hubiere resultado ganadora, en todo caso, no sea superior al diez por ciento.

F. *Las excepciones a la celebración de licitación pública*

Respecto a la licitación pública como procedimiento para adjudicar los contratos administrativos, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

> Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
>
> 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.

Con apoyo en lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango dispone:

> ARTÍCULO 58. Las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, así

como tratándose de contratos de PIPS a través de un procedimiento de invitación restringida o de adjudicación directa, cuando:

I.- El Contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.

II.- Peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna Zona del Estado, o Municipio como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos de fuerza mayor, o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales;

III.- Se realicen dos licitaciones públicas sin que en ambas se hubiesen recibido proposiciones solventes;

IV.- Existan razones justificadas para la adquisición y arrendamiento de bienes de marca determinada;

V.- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos de granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros legitimados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

VI.- Se trate de servicios de consultoría cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Estado o Municipios;

VII.- Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las Dependencias, Entidades o Ayuntamientos para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de un objeto o bienes propios;

VIII.- Se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos y cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

IX.- Se trate de adquisiciones provenientes de personas físicas o morales que en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial, ofrezcan bienes en condiciones excepcionalmente favorables;

X.- Se trate de servicios profesionales prestados por personas físicas, y

XI.- Se trata de adquisiciones, arrendamientos y servicios que garanticen el correcto desarrollo de las funciones de Seguridad Pública y la reinserción social, en los términos previstos en las Leyes.

2. *Los contratos administrativos regulados por la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Durango y sus Municipios*

Dentro de la obra pública, el artículo 6o. de la ley referida incluye:

I. La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación, ampliación y demolición de los bienes inmuebles, incluidos los que tienden a mejorar y utilizar la infraestructura agropecuaria del Estado y de los municipios, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentran en el suelo o en el subsuelo y los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común;

II. Los proyectos integrales en los cuales el contratista se obliga desde el diseño de la obra hasta su terminación total, incluyéndose, cuando se requiera, la transferencia de tecnología;

III. La instalación, montaje, colocación o ampliación, incluyendo las pruebas de operación, de bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, siempre y cuando dichos bienes sean proporcionados por la convocante al contratista; o bien, cuando incluyan la adquisición y su precio sea menor al de los trabajos que se contraten;

IV. Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada en los términos de esta Ley, en las cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma;

V. Los trabajos de infraestructura agropecuaria, y

VI. Todos aquéllos de naturaleza análoga, salvo que su contratación se encuentre regulada en forma específica por otras disposiciones legales.

Según el artículo 2o. de la ley en cita: "Quedan sujetos a las disposiciones de esta ley, la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten el Estado, las dependencias, las entidades y los municipios cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos estatales o municipales".

En los términos del artículo de la ley referida, las dependencias, las entidades y los municipios pueden contratar las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas mediante licitación pública o restringida, y mediante adjudicación directa.

De conformidad con lo ordenado en el artículo 55 de la ley mencionada, los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas podrán ser de tres tipos:

I. Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado;

II. A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba cubrirse al contratista será por los trabajos totalmente termi-

nados y ejecutados en el plazo establecido. Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnico como económico, deberán estar desglosadas por lo menos en cinco actividades principales, y

III. Mixtos, cuando contengan una parte de los trabajos sobre la base de precios unitarios y otra a precio alzado.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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 las 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".[196]

Esta muy respetable opinión del jurista español, quizá pudiera ser aplicable a España —aun cuando contradiga el artículo 128 de su Constitución— en su calidad de miembro de la Unión Europea, mas no podemos considerarla válida para todos los países dada la asimetría de sus economías y la diversidad de desarrollo que presentan en el plano económico, social, político y cultural; para muchos de ellos, por el contrario, la idea de servicio público se mantiene como un instrumento de gran valía.

Hace ya casi dos siglos y medio, el célebre ginebrino Juan Jacobo Rousseau acuñó en las páginas de *El contrato social* (libro tercero, capítulo decimoquinto) la expresión "servicio público" —que años después se volvió moneda corriente en el léxico jurídico político— con un significado de actividad personal obligatoria en beneficio del Estado, al afirmar: "Desde el instante

[196] Ariño Ortiz, Gaspar *et al.*, "Significado actual de la noción del servicio público", *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 76.

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".[197]

Si bien es cierto que la expresión "servicio público" aparece en las páginas de la magna obra de Rousseau —publicada por vez primera en 1762—, también lo es que durante un siglo deambula por los textos legales, jurisprudenciales y doctrinales como una nebulosa sin rumbo fijo, por no ser más que una idea ubicua e imprecisa.

El 16 de diciembre de 1855 se emitió en Francia el *arrêt* Rotschild, cuyas ideas dieron sustento a la teoría de la doble personalidad del Estado e inspiraron al comisario David en la elaboración de sus conclusiones, las cuales a su vez orientaron al Tribunal de Conflictos en la elaboración del célebre *arrêt* Blanco dictado el 6 de febrero de 1873, rescatado en su esencia por Georges Teissier para proponer al servicio público como el fundamento de una teoría integral de la competencia y aún del derecho administrativo, expuesta en su tratado *La responsabilité de la puissance publique*[198]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 *arrét* 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.

---

[197] Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Berges, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965, p. 174. Hay quienes sugieren que el bayonés naturalizado español Francisco Conde de Cabarrús (1752-1810), fue el primero en utilizar la expresión "servicio público". Véase Villar Escurra, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 20.

[198] Teissier, Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, París, Paul Dupont Editeur, 1906.

La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno".[199]

I. Criterios para determinar el carácter público de un servicio

Existen en la doctrina una gran variedad de opiniones respecto del factor que otorga el carácter público a un servicio dado; lo anterior, en virtud de que mientras para algunos el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación —porque a su juicio sólo los órganos públicos pueden prestar tal servicio—, para otros el calificativo de público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí la disconformidad doctrinaria, porque muchos rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, pues de acuerdo a su interpretación, tal rasgo lo imprime la naturaleza de la actividad mediante la cual se presta. Esa diferencia doctrinaria permite hablar, por ejemplo, del criterio orgánico, del funcional, del legal y del jurídico.

1. *Criterio orgánico*

Con un criterio orgánico o subjetivo, el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso sostuvo que "servicio público es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública".[200]

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".[201]

De esta suerte, en la interpretación de servicio público el criterio orgánico (también llamado formal), se basa en el carácter de la persona, de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio prestado por éste será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta es de carácter privado, el servicio tam-

[199] Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.

[200] Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, p. 58.

[201] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 20.

bién 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".[202]

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".[203]

Se le critica al criterio orgánico su excesiva amplitud, porque diversos órganos públicos (por ejemplo, el órgano legislativo) no prestan servicios públicos. Según Roger Bonnard, uno de los muchos partidarios del criterio orgánico "Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado".[204]

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.[205]

Así pues, para caracterizar al servicio público conforme al criterio orgánico, subjetivo o formal, se atiende básicamente a la organización pública;

---

[202] *Idem*.

[203] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, *cit.*, p.185.

[204] Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.

[205] 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.

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".[206]

En México, la Constitución vigente utiliza el criterio orgánico, formal o subjetivo en algunos de sus artículos, como es el caso del 132, cuando se refiere a la jurisdicción federal de los cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados al servicio público o al uso común.

2. *Criterio funcional*

De acuerdo con el criterio funcional —también llamado material o teleológico—, para poner el acento público en un servicio no importa conocer quién lo presta, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante el otorgamiento del mismo; así, en el esquema propuesto por el referido criterio será público el servicio si se trata de satisfacer una necesidad de carácter general o de naturaleza colectiva, también denominada de necesidad pública o social.

En consecuencia, de conformidad con el criterio funcional un servicio será público si y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. Acorde con el criterio funcional Marienhoff afirma que:

> Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal.[207]

3. *Criterio jurídico*

Conforme al criterio jurídico utilizado por algunos autores para formular su concepto de servicio público, se dice que debe estar sujeto a un régimen jurídico especial capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo. Se trata de un régimen de derecho público en el cual se subordinan los intereses privados al interés general, por lo cual la organización del servicio público es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.

---

[206] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 111.

[207] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 27.

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.[208]

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.[209]

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".[210]

Desde la perspectiva legal, tenemos entonces que la creación de un servicio público es obra del legislador, que en un ordenamiento específico organiza un servicio especializado, como afirma Serra Rojas: "La creación de un servicio público se verifica por ley".[211]

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

---

[208] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 111.

[209] Sarría, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Editorial Thémis, 1968, p. 79.

[210] *Ibidem*, p. 53.

[211] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p.111.

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".[212]

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)".[213]

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".[214]

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

---

[212] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 49.

[213] Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del..., cit.*, p. 830.

[214] 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.

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 aquellas.

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 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.

6. *Los recursos*

Constituyen otro elemento indispensable del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, los cuales identificamos como recursos humanos, materiales y financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

7. *El régimen jurídico especial*

Si las normas que regulan un servicio en particular se reconducen al derecho ordinario, no estaremos en presencia de un verdadero servicio público; este último requiere —por las razones apuntadas anteriormente— un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

IV. Definición del servicio público

Para definir al servicio público conviene aclarar previamente lo que entendemos por servicio, a efecto de preguntar ¿si se trata de una relación o de una sustancia, de un intangible o de un tangible? En respuesta a estas interrogantes diré que, en mi opinión, se trata de una actividad dada en una relación, es decir, de un intangible. En este orden de ideas, Jorge Witker afirma: "Los servicios son actividades económicas que dan origen a intangibles o inmateriales de distintos grados de complejidad determinados por el contenido de conocimientos que implican o envuelven".[215]

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 consu-

[215] Witker, Jorge, *Diplomado sobre estrategias jurídicas para el comercio exterior*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-julio de 1992. Citado por Hernández Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, tesis, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992.

mo simultáneo a su producción; y, por último, no ser transportable, dada su inmaterialidad.

Al establecer el género próximo del servicio público se entiende, 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 le atribuye a diversos actores sociales, a saber: los sindicatos, las asociaciones, las sociedades civiles o mercantiles.

> En opinión de quien esto escribe, servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio de toda persona.

V. Formas de gestión del servicio público

Los servicios públicos se proporcionan a sus usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales de-

terminadas que constituyen sus formas o modos de gestión, denominadas por Villegas Basavilbaso como 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.[216]

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".[217]

Entre las principales formas de prestación del servicio público por entes de derecho público, destacan la gestión por medio de la administración pública centralizada; la gestión mediante órgano específico que —por regla general— carece de personalidad jurídica propia como es el órgano desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa, cuya forma más conocida es la del establecimiento público o forma francesa; la prestación por medio de empresas de participación estatal, y finalmente, a través de fideicomiso público.

A. *Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada*

Se da esta forma de gestión en *régie* simple, cuando el servicio público lo maneja la administración centralizada por medio de una de sus dependencias, la cual simultáneamente atiende otras actividades. Acerca de este modo de gestión, Carlos García Oviedo apunta atinadamente: "La administración puede prestar por gestión directa centralizada toda clase de ser-

[216] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 91.
[217] Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 704.

vicios, pero esta forma no suele ser empleada, generalmente, para servicios de carácter económico, porque la organización administrativa general no es adecuada para ello".[218]

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, patrimonio ni presupuesto propios, pero con bienes específicos, personal especializado y asignaciones concretas de recursos previstas en los presupuestos anuales de la Federación para cubrir los gastos derivados de su prestación; pese a ello, al no considerarse una forma adecuada de gestión, en 1982 manifesté: "A mi juicio, el servicio público de correo, al igual que el de telégrafo, debiera cubrirlo un organismo descentralizado".[219]

En este orden de ideas, tanto la doctrina como la legislación coinciden en el hecho de que si bien la gestión directa centralizada no es recomendable para los servicios públicos de carácter económico, resulta indispensable para aquéllos cuya prestación implica el ejercicio de autoridad. Por ejemplo, el texto refundido español de las disposiciones vigentes en materia de régimen local establece en su artículo 95.1 "los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por administración directa".[220]

B. *Gestión mediante órgano desconcentrado de la administración pública*

El órgano desconcentrado —producto de la desconcentración administrativa— representa otra de las formas de gestión directa del Estado en materia de servicios públicos; en opinión del profesor de la universidad de Lieja André Buttgenbach, la desconcentración administrativa "es un sistema de organización administrativa conforme al cual el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a los órganos jerárquicamente subordinados a la suprema autoridad central".[221]

En el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia

---

[218] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, p. 290.

[219] Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, 1982, p. 233.

[220] Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 52.

[221] Buttgenbach, André, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

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.[222]

A juicio del profesor colombiano Eustorgio Sarría,[223] son elementos indispensables de la prestación del servicio público por organismo público descentralizado: un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios técnicos; vigilancia por parte de los gobernantes; estatuto legal y responsabilidad de los funcionarios del servicio, y patrimonio autónomo.

A efecto de distinguir la desconcentración administrativa de la descentralización administrativa por servicio, se puede señalar que en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta de que la descentralizada también tiene —como la centralizada— personalidad jurídica propia. La relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración y de tutela en la descentralización.

D. *Gestión mediante fideicomiso público*

El fideicomiso público es otra forma de gestión del servicio público, el cual implicará la transferencia de bienes o fondos públicos por parte del fi-

[222] García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, p. 260.

[223] Sarría, Eustorgio, *op. cit.*, p. 79.

deicomitente —órganos de la administración pública facultados al efecto— a una institución fiduciaria, con el propósito de realizar un objeto lícito que satisfaga el interés general, requisito que es indispensable para la prestación del servicio.

2. *Prestación de servicios públicos por particulares*

La Constitución general de la república, dispone en el párrafo undécimo del artículo 28 que "…El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan…".

En el caso del estado de Durango, su constitución local dispone: "ARTÍCULO 156.- Los ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos o el ejercicio de las funciones que les correspondan. La asociación con un Municipio de otra entidad deberá contar con la aprobación del Congreso del Estado".

Por su parte, la Ley de Transportes para el Estado de Durango contempla la posibilidad de otorgar concesiones del servicio público de transporte, y al respecto previene:

> ARTÍCULO 73. Es facultad exclusiva del Estado conforme a lo que preceptúa la presente Ley, prestar el servicio de transporte público de pasajeros en sus modalidades de urbano, suburbano, foráneo primera y segunda clase, vehículos de alquiler en su modalidad de sitio o libre y transporte público mixto, así como las que se señalen en el Reglamento de la misma. Dicho servicio se podrá concesionar a los particulares.
>
> ARTÍCULO 74. Las concesiones se otorgarán a personas físicas y morales y se expedirán en forma individual o colectiva, a personas físicas o morales constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas. Los ciudadanos duranguenses serán preferidos para toda clase de concesiones de acuerdo a la legislación aplicable.

Respecto del ámbito municipal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece:

> ARTÍCULO 153.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación de las siguientes funciones y servicios públicos:
>
> I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
>
> II. Alumbrado público.

III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

IV. Mercados y centrales de abasto.

V. Panteones.

VI. Rastros.

VII. Calles, parques y jardines, y su equipamiento.

VIII. Seguridad pública, policía preventiva y vial.

IX. Estacionamientos públicos, entendiéndose como tales, aquellos que se establezcan en las vías públicas de circulación.

X. Los demás previstas en la presente Constitución y en la ley.

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: 1) el servicio público propio o propiamente dicho, y 2) el servicio público impropio o impropiamente dicho; distinción que acepta la doctrina de acuerdo con la propuesta del profesor italiano Arnaldo de Valles, que vino a zanjar la discusión acerca de si el servicio público era o no una creación artificial del legislador, es decir, que sólo puede ser creado mediante ley.

La idea del autor consistió en diferenciar los servicios públicos en dos grupos diferentes; uno de ellos reúne a los creados por la ley y atribuidos al Estado, y el otro comprende a los que no están previstos —como tales— en la norma legal y, en consecuencia, no están atribuidos a aquél. A los primeros se les ha considerado como servicios públicos propios, o propiamente dichos; a los otros, se les llama impropios o impropiamente dichos.

1. *Servicio público propio*

En el esquema propuesto por De Valles, el servicio público propio o propiamente dicho es el creado por la ley y atribuido al Estado, quien lo puede prestar directamente por medio de las dependencias y entidades de la administración pública o a través de particulares, a quienes encarga su operación mediante algún mecanismo de delegación como la concesión. En este último caso, se trata de una transferencia —no de la atribución— de la operación o prestación del servicio público, por cuya razón la concesión o cualquier otra especie de delegación será temporal.

2. *Servicio público impropio*

De acuerdo con el citado profesor italiano, el servicio público impropio o impropiamente dicho, también llamado virtual pese a no ser creación de la ley, también satisface necesidades de carácter general con sujeción a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; como dicha actividad no está atribuida al Estado su realización no requiere concesión, pero sí se exige el otorgamiento de un permiso, licencia o autorización.

VII. Clasificación del servicio público

Encontramos en la doctrina diversas clasificaciones del servicio público formuladas en atención a distintas razones, de las cuales mencionamos las principales: por las características de sus usuarios; por el ejercicio de autoridad; por razón de su aprovechamiento; por el carácter de la prestación; por razón de su importancia; por el carácter de la necesidad; por razón de su cobro; por el régimen jurídico del servicio; por la titularidad o jurisdicción del servicio; por razón de la competencia económica, y 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 de los servicios públicos 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 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, tal y como sucede en el caso de los "cargadores", en las terminales de transporte y centros de abasto.

3. *Por razón de su aprovechamiento*

Atendiendo al aprovechamiento o utilización del servicio público por parte de los usuarios, se puede clasificar en:

A. *Optativo*

Cuando el usuario lo aprovecha sin ninguna obligación o coacción, tal y como sucede con el servicio público de rastro.

B. *Obligatorio*

En algunos servicios públicos, su utilización es obligatoria para determinadas personas; en esa situación se encuentran, por ejemplo, los niños en edad escolar respecto del servicio público de educación primaria.

4. *En razón de su importancia*

Conforme a este criterio, los servicios públicos se pueden agrupar en indispensables, secundarios y superfluos, sin perjuicio de que, excepcional-

mente, unos servicios considerados como indispensables en una parte, puedan ser considerados como secundarios o superfluos en otra y viceversa.

5. *Por el carácter de la necesidad*

Con este criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en:

A. *Constantes*

Aquellos cuya prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año.

B. *Cotidianos*

Los que su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado. Ejemplos: transporte urbano y alumbrado público.

C. *Intermitentes*

La prestación de estos servicios públicos no es diaria sino sólo algunos días a la semana y dentro de un horario limitado, como sucede en el servicio de recolección de basura o residuos sólidos; y en otros casos se presta sólo en algunos meses del año, como ocurre en el servicio público de educación primaria.

D. *Esporádicos*

El servicio público esporádico se presta únicamente cuando aparece la necesidad que trata de satisfacer; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de vacunación antirrábica, entre otros.

6. *Por razón de su cobro*

Otro criterio para clasificar a los servicios públicos atiende a si se cobra o no por su aprovechamiento, o sea, si son gratuitos u onerosos.

A. *Gratuitos*

Diversos servicios públicos son financiados totalmente con recursos fiscales, por cuya razón no se cobra al usuario su utilización; tal es el caso de

todos los *uti universi* y algunos de los servicios *uti singuli*, entre los que podemos mencionar el de educación primaria impartido por el Estado.

B. *Onerosos*

Empero, en la mayoría de los servicios públicos los usuarios deben pagar por su utilización de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, aún cuando se trate de servicios fuertemente subvencionados, ya que el acceso no es libre sino supeditado al pago de una cantidad determinada.

7. *Por razón de la competencia económica*

De acuerdo con este criterio, los servicios públicos se clasifican —según haya uno sólo, pocos o muchos prestadores— en:

A. *Régimen de monopolio*

Se trata de un prestador único del servicio público, como ocurre en el caso del suministro de agua potable y saneamiento.

B. *Régimen de oligopolio*

Cuando existen unos cuantos prestadores del servicio, como acontece en el caso del servicio de rastro.

8. *Por la titularidad del servicio*

Esta forma de clasificar los servicios públicos se refiere a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, conforme a la cual se agrupan en:

A. *Generales*

Siempre que su aseguramiento, regulación y control estén a cargo del gobierno nacional, hablamos de un servicio público general; en México, se trata de servicios públicos federales, como es el caso del suministro de energía eléctrica, entre otros.

B. *Regionales*

Los servicios públicos regionales están bajo el control del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar el de transporte local.

C. *Municipales*

Muchos servicios públicos están a cargo del gobierno municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115, constitucional, el municipio atiende los servicios de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia y recolección de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastros, entre otros.

D. *Concurrentes*

Hay ciertos servicios públicos cuya prestación no es de la exclusiva competencia general; en nuestro país existen servicios que pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales, como es el caso de educación, salud, transporte automotor, entre otros.

9. *Por razón del prestador del servicio*

En atención al prestador del servicio público, éste puede clasificarse en:

A. *Servicios prestados por entes de derecho público*

En esta clasificación se incluye tanto a los prestados por la administración pública centralizada como por la paraestatal.

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 presenta 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".[224]

Los conflictos colectivos de trabajo son susceptibles de clasificarse de acuerdo a diversos criterios, como el del tipo de proceso en que se exteriorizan, que los agrupa en conflictos de proceso de negociación directa, de conciliación, de mediación, de arbitraje, jurisdiccionales y de autodefensa; estos últimos pueden traducirse en casos de paro patronal y de huelga.

Sin considerar a la de protesta o solidaridad, la huelga es la inactividad laboral colectiva, determinada por acuerdo mayoritario de trabajadores de una empresa o de una categoría profesional para defensa de sus intereses y carente de intenciones de convertirse en definitiva, dado el propósito de regresar al trabajo bajo mejores condiciones para el trabajador.

Por su naturaleza, 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 del mismo; entre ambos extremos se plantean varias soluciones intermedias, como la suspensión de la prestación, manteniendo un mínimo de actividades, y la requisa.

---

[224] Russomano, Víctor Mozart, *Principios generales del derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 268.

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 del que se trate, con lo cual se pretende respetar el derecho de los trabajadores y a la vez, garantizar la continuidad en la prestación del servicio, en beneficio de todos sus usuarios.

Por tratarse de una solución ecléctica a la confrontación del derecho de huelga con la continuidad del servicio público, la requisa es justificable; lo inaceptable es que a través de la segunda se pretenda obligar a los trabajadores para prestar trabajo personal en aras de asegurar la continuidad del servicio, lo que contraviene el artículo 5o., Constitucional, al no existir relación laboral entre el trabajador en huelga y el administrador de la requisa; por tanto, no se le puede exigir la prestación de servicios personales, salvo en caso de guerra, donde se podría justificar la requisa de los servicios personales, e incluso, su militarización.

X. La concesión del servicio público

Antiguas son las raíces de la concesión en los anales del derecho, como lo acreditan el *precarium* romano, originalmente gratuito; los *beneficia*, los *privilegia principis* y demás regalías medievales; y la patente de corso del Estado moderno por cierto cancelada en el Estado contemporáneo.

La concesión es un mecanismo jurídico que permite, a quien tiene la titularidad de ciertas atribuciones o facultades o de ciertos bienes o derechos, delegar su ejercicio o aprovechamiento a un tercero; se puede dividir en mercantil, también llamada franquicia o licencia de marca, y administrativa. Acerca de esta última, Serra Rojas apunta:

> La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.[225]

[225] Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo..., cit.*, p. 387.

La concesión administrativa puede clasificarse en concesión de obra pública, de bienes demaniales y de servicio público; esta última se puede interpretar como la cesión temporal de la prestación de un servicio atribuido a la administración pública a favor de un particular, bajo la regulación, control y vigilancia del poder público. Acerca de su naturaleza se han desarrollado diversas teorías, distinguibles en tres vertientes: la contractual, la del acto administrativo y la mixta.

La teoría contractual de la concesión administrativa tuvo dos versiones: la del contrato de derecho privado y la de contrato de derecho público; la primera, basada en la abandonada teoría de la doble personalidad del Estado, está descartada en la actualidad por considerarse inadmisible que la administración pública pueda delegar sus facultades de derecho público mediante un contrato regido por el derecho privado.

La tesis que entiende a la concesión administrativa como un contrato de derecho público, está presente en la legislación de diversos países; en opinión de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, sustentada en su Cuarta Conferencia Nacional, la concesión es un contrato administrativo generador de una relación jurídica compleja, con una parte reglamentaria reguladora de la organización y operación del servicio, y con otra parte consensual, atinente al aspecto económico y financiero.

La teoría que considera a la concesión administrativa como un acto administrativo, estima que se trata de un acto unilateral de la administración pública mediante el cual delega en un particular la facultad de prestar el servicio público, por lo que, mediante otro acto administrativo puede revocarla cuando así lo dicte el interés público. Esta teoría es objetada por ser absurdo que exista concesión sin el consentimiento del concesionario.

En el orden jurídico mexicano impera la teoría del acto administrativo unilateral respecto de la concesión administrativa; así por ejemplo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión define en la fracción XII de su artículo 3o.:

> Concesión única: Acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para prestar de manera convergente, todo tipo de servicios públicos 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 las modalidades establecidas en esta Ley.

Además, la concesión administrativa es también un contrato *intuitu personae*, habida cuenta de que el concesionario debe tener cualidades especí-

ficas 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 una cuota por litro de agua, que sea inferior a los usuarios de bajo consumo.

En lo que atañe a servicios públicos concesionados, la tarifa debe ser suficiente para cubrir la utilidad del concesionario, misma que debe ser razonable, o sea, no debe dar lugar a la obtención de descomunales utilidades para el prestador del servicio, ni tampoco ocasionar su ruina.

La doctrina ha desarrollado diversas teorías acerca de la naturaleza jurídica de la tarifa en el servicio público, entre las cuales destacan aquellas que la entienden como producto del ejercicio de la potestad tarifaria del Estado, mismas que admiten dos modalidades: la de la tarifa como acto administrativo, también llamada "tarifa reglamento", y la de la tarifa como acto legislativo o "tarifa ley".

XII. Situación jurídica del usuario del servicio público

En lo que atañe al servicio público, conviene distinguir entre usuario potencial, aspirante a usuario y usuario efectivo, con el propósito de analizar de manera adecuada su respectiva situación jurídica.

De conformidad con el carácter esencial de generalidad del servicio público, en principio toda persona tiene derecho a su utilización con la condición de satisfacer los requisitos establecidos en la normativa jurídica aplicable, por cuya razón gobernado y usuario potencial del servicio se fusionan en una sola persona; en algunos casos el usuario potencial se convierte en usuario efectivo sin realizar ningún trámite e, incluso, sin proponérselo, como ocurre en el uso del servicio público de alumbrado público.

En cambio, en otros casos el usuario potencial debe efectuar un trámite específico para convertirse en aspirante a usuario o solicitante del servicio, para luego adquirir el status de usuario efectivo mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable; así ocurre, por ejemplo, en el servicio público de transporte aéreo de pasajeros.

El usuario efectivo del servicio público tiene derecho a exigir que el servicio público le sea proporcionado en la forma y términos señalados en las leyes, reglamentos, títulos de concesión, contrato, tarifas y reglas de aplicación autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a los principios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

Además de estar obligado —en su caso— a pagar la tarifa correspondiente, el usuario del servicio público queda sujeto a un poder disciplinario que incrementa sus obligaciones o prohibiciones por encima de las derivadas del ordinario poder de policía; por ejemplo, en el caso del servicio público de transporte local de pasajeros, el usuario no debe encontrarse en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga o estupefaciente; asimismo, debe abstenerse de escandalizar durante el tiempo que esté a bordo del vehículo de transporte público. El conductor del vehículo de servicio público, con el auxilio de las autoridades de policía y tránsito, deberá evitar la permanencia de los usuarios que infrinjan dichas obligaciones.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo noveno

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

En el derecho romano —desde el de la monarquía—, el *pater familia* era el sujeto de derecho por antonomasia, de ahí que la voz latina alusiva a lo que pertenece al *pater*, sea el vocablo *patrimonium*, del que deriva la palabra española patrimonio.

I. Concepto de patrimonio

En las lenguas romances, *patrimonium* hace referencia a los bienes del hijo, heredados del padre o de los abuelos; pero en un sentido más amplio y jurídico, se suele entender como el conjunto de bienes, derechos, poderes, deudas, cargas y obligaciones de una persona, apreciables en dinero; se trata, según la explicación personalista del patrimonio, de una universalidad jurídica distinta de los derechos y obligaciones que la integran, mismas que pueden incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín Escriche y Martín explicaba a mediados del siglo XIX:

> Se toma algunas veces por toda especie de bienes, cualquiera que sea el título con que se hayan adquirido; mas en un sentido se toma por los bienes o hacienda de una familia; y aun a veces no significa esta palabra sino los bienes que recaen en una persona por sucesión de sus padres o abuelos. De aquí es que se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que uno tiene heredados de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos o de adquisición, que son los que se ganan por cualquier otro título que no sea el de sucesión de sus mayores.[226]

Cabe señalar que el concepto de patrimonio no es igual en el derecho privado que en el público; desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Ingrosso, "se aproxima más al concepto económico que

[226] Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

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".[227]

En cuanto al patrimonio del Estado, un sector de la doctrina lo entiende como el conjunto de bienes del que es titular el ente estatal. En este sentido, Gustavo Ingrosso lo define como "el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado".[228]

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.[229]

Es de hacer notar que el patrimonio del Estado incluye el patrimonio natural y el histórico que se inscriben en el marco del patrimonio cultural, conformado en gran medida por los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos del país, cuya investigación, protección, conservación, restauración y recuperación, regula la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

II. La Ley General de Bienes Nacionales

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004, la vigente Ley General de Bienes Nacionales consiste en establecer, en primer término, los bienes que constituyen el patrimonio de la nación; además, determina el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria

[227] Ingrosso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956, p. 75.

[228] Ingrosso, Gustavo, "Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici", *Novísimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

[229] Bustamante, Eduardo, *Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1959, p. 35.

Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, y la normativa para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

En los términos previstos en esta ley, son bienes nacionales:

— Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.
— Los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.
— Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.
— Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos.
— Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos.
— El petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos.
— El espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.
— Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije 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.
— Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Los bienes nacionales se sujetan al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, se sujetan al régimen de dominio público de la Federación:

— Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
— Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7o. de la Ley General de Bienes Nacionales.
— Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte.
— El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
— Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
— Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a la ley.

— Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles.
— Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
— Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
— Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición.
— Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal.
— Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.
— Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
— Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación.
— Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
— Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos.
— Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la presidencia de la república, así como de los órganos de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
— Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, 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 caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo.
— Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables.
— Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

III. La Ley de Bienes del Estado de Durango

Por su parte, la Ley de Bienes del Estado de Durango determina en su artículo 1o. que los bienes del estado de Durango se dividan en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

1. *Los bienes de dominio público*

La referida ley especifica en su artículo 14 cuáles son bienes de dominio público:

> Artículo 14. Son bienes de dominio público:
>
> I.- Los caminos, carreteras y puentes construidos o adquiridos por el Gobierno del Estado;
>
> II.- Las plazas, canales y zanjas construidas por el Gobierno del Estado sobre ríos y arroyos de jurisdicción Estatal, para el riego u otros de utilidad pública;
>
> III.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno del Estado;
>
> IV.- Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno del Estado, en lugares públicos de su propiedad, para ornato y comodidad de quienes los visitan, excepto que dichas construcciones se hayan donado a los Municipios. En cuanto a los monumentos artísticos e históricos se entiende que deben ser de exclusivo interés estatal; y
>
> V.- Los edificios y ruinas históricas y demás bienes públicos considerados de exclusivo interés estatal.

La ley de referencia en su artículo 14 clasifica a los bienes de 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 2o. de dicha ley, los inmuebles destinados a un servicio público y los demás bienes declarados por el congreso del estado, monumentos históricos o arqueológicos, que previa expropiación o indemnización pasen al patrimonio del estado.

B. *Los bienes destinados a un servicio público*

La ley en cita determina en su artículo 18 que son bienes destinados a un servicio público, los edificios de los poderes del estado; los inmuebles destinados al servicio de las dependencias de los poderes del estado; los edificios propiedad del estado que se destinen a oficinas públicas del mismo; los predios rústicos directamente utilizados en los servicios públicos del estado; los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno del estado; los inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio de los municipios, así como los prestados o arrendados para servicios de oficinas federales; los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos creados por leyes del estado, y todos los adquiridos por procedimientos de derecho público.

2. *Los bienes de dominio privado*

El artículo 3o. de la citada ley considera bienes de dominio privado del estado los bienes desafectados de un servicio público y que pasen al dominio privado del estado; los que hayan formado parte de una corporación pública que se extingue, y los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera el estado. Estos bienes pasarán a formar parte del dominio público del estado cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos.

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, y 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 *cujus*.

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.[230]

El supuesto de que cada persona sólo tiene un patrimonio, lo contradice la existencia de personas con diversos patrimonios constituidos por masas autónomas, por contar con distintos fines económicos a realizar, circunstancia que permite trasmitir cualquiera de ellos por acto entre vivos.

Y considerado como universalidad, el patrimonio sólo puede ser transmitido *mortis causa,* por lo que su enajenación en vida traería como consecuencia, a su vez, la enajenación de la personalidad.

2. *Las teorías finalistas*

Contrapuestas a las teorías personalistas e impulsadas por autores de gran prestigio como Raymond Saleilles, surgen las teorías finalistas según

[230] Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil francais d'aprés la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

las cuales, así como existen patrimonios pertenecientes a alguien, también existen patrimonios pertenecientes a algo y carentes de sujeto, por estar destinados a un fin específico. En las teorías finalistas está implícita la tesis de la existencia de derechos sin sujeto, que permite entender al patrimonio desde una perspectiva mercantil, como garantía de los acreedores.[231]

De las ideas sostenidas por las referidas teorías personalistas y finalistas, podemos concluir que al lado de los patrimonios personales existen otras formas patrimoniales, ya por carecer de sujeto, como en el caso de la herencia, o bien, por estar destinados a un fin, como puede ser los afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

V. Los bienes del estado y de los municipios del estado de Durango

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".[232]

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.[233]

1. *El patrimonio del estado de Durango*

En el estado de Durango, los bienes muebles o inmuebles de propiedad estatal son, en principio, inenajenables, imprescriptibles e inembargables.

---

[231] Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922, p. 131.

[232] Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Editorial Labor, 1969, p. 51.

[233] Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

La Ley de Bienes del Estado de Durango contempla diversas formas —tanto de derecho público como de derecho privado— de adquisición de bienes por parte de los entes públicos; como formas de derecho público menciona a la expropiación y a la adquisición administrativa, y como formas de derecho privado señala a la compraventa y la permuta.

2. *El patrimonio municipal*

"Patrimonio" y "hacienda" son dos conceptos que no han sido precisados ni diferenciados en los ámbitos del estado, del municipio y del derecho público, pues la legislación, la jurisprudencia y la doctrina suelen confundirlos, e incluso, se refieren a ellos como si fueran una sola y misma cosa, o sea, como si patrimonio y hacienda fuesen sinónimos, es decir, vocablos de igual significación.

Es de hacer notar que en el estado de Durango 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.[234]

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 estable-

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

ce que administren libremente su hacienda, lo cual no los exime de hacerlo con apego a la ley.

Tales referencias al patrimonio y a la hacienda municipal no permiten determinar si dichas expresiones las usa como sinónimas, o si una forma parte de la otra o si se trata de conceptos diferentes. Sería conveniente que se aclarara, de una vez por todas, esta ambigüedad, que da lugar a interpretaciones equívocas.

VI. El patrimonio cultural

Según la UNESCO, el patrimonio cultural es la herencia cultural propia del pasado de una comunidad, mantenida hasta la actualidad y transmitida a las generaciones presentes y futuras, en él podemos distinguir el patrimonio natural, el histórico y el artístico.

El patrimonio cultural del estado de Durango se integra con cerca de mil edificios construidos en siglos pasados, muchos de ellos registrados como Patrimonio Cultural de la Humanidad, entre los que destacan la Catedral de Durango, el Palacio del Conde del Valle del Suchil, El Teatro Ricardo Castro, el Museo Interactivo El Bebeleche, el Teatro Victoria, el Museo Regional de Durango y además, en dicho registro figuran El Paseo del Viejo Oeste, y la cocina tradicional duranguense, la cual en el año de 2021 fue declarada por la UNESCO, patrimonio cultural intangible del estado de Durango.

VII. Régimen jurídico del patrimonio cultural en el estado de Durango

El marco normativo del patrimonio cultural en el estado de Durango 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 duranguenses 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 facul-

tad 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 Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 1972, que asignó a las autoridades de los estados y de los municipios la intervención que la misma y sus reglamentos determinen.

2. *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*

Por haber constatado que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles, en su décima séptima reunión desarrollada del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972 en París, la Conferencia General de la UNESCO, emitió la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, misma que fue ratificada por México, y finalmente aprobada por el Senado de la República mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de enero de 1984.

Para emitir la citada convención, la conferencia general de la UNESCO tuvo en cuenta que el daño o pérdida de todo bien del patrimonio cultural de un país redundaba en un quebranto funesto para el patrimonio mundial, y reconoció la insuficiente protección de esos bienes en el ámbito interno de muchos estados de la comunidad internacional, por lo que era inaplazable la adopción de medidas adecuadas para corregir esa grave deficiencia.

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, Ciudad de México (1987).
— Centro Histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán, Oaxaca (1987).
— Centro Histórico de Puebla, Puebla (1987).

— Ciudad prehispánica de Teotihuacán, 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 Popocatépetl (1994).
— Ciudad prehispánica de Uxmal, Yucatán (1996).
— Zona de monumentos históricos de Querétaro, Querétaro (1996).
— Hospicio Cabañas de Guadalajara, Jalisco (1997).
— Zona arqueológica de Paquimé (Casas Grandes), Chihuahua (1998).
— Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan, Veracruz (1998).
— Ciudad histórica fortificada de Campeche, Campeche (1999).
— Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco, Morelos (1999).
— Misiones franciscanas de la sierra Gorda de Querétaro (2003).
— Casa-Taller de Luis Barragán, Ciudad de México (2004).
— Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila, Jalisco (2006).
— Campus central de Ciudad Universitaria de la UNAM, Ciudad de México (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, Baja California Sur (1993).
— Islas y áreas protegidas del Golfo de California (2005).

— Reserva de la biósfera de la Mariposa Monarca, Michoácán/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, además, 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, 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 duranguense: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Ley que Crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, y Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

4. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*

Por su parte, la Constitución política duranguense se ocupó del tema cultural en su numeral cinco, del que entresaco el siguiente párrafo:

> Las personas integrantes de comunidades menonitas gozan de los derechos reconocidos por esta Constitución. Tienen derecho a la protección y promoción de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural, artístico, material e inmaterial.
>
> Artículo 14...
>
> V. Tratándose de miembros de comunidades indígenas o comunidades menonitas se les garantizará el acceso a la jurisdicción del Estado, el respeto a sus costumbres y especificidades culturales, así como a recibir asistencia por intérpretes y defensores con conocimiento de su lengua, usos, costumbres y cultura.
>
> ...
>
> Artículo 28.- Toda persona tiene derecho a la cultura y a participar de la vida cultural de su comunidad. El Estado garantizará la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de Durango; protegerá y promoverá la diversidad cultural existente en la entidad, y fortalecerá su identidad duranguense. El patrimonio y las expresiones culturales y artísticas de los pueblos y comunidades indígenas y comunidades menonitas del Estado serán objeto de especial reconocimiento y protección. Toda persona tiene derecho a la libre producción y creación artística, científica y técnica.

5. *Leyes locales del estado de Durango*

Norman la conservación del patrimonio cultural duranguense las leyes siguientes:

— Ley de Asistencia Social.
— Ley de Cultura para el Estado de Durango.
— Ley de Educación del Estado de Durango.
— Ley de Fomento a la Actividad Artesanal en el Estado de Durango.
— Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Durango.
— Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango.
— Ley que crea el Festival Cultural Revueltas.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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, 50 de la Constitución Política del Estado de Durango y 2o. de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, 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 federal y la estatal, la administración pública de los municipios duranguenses 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 33 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, el ayuntamiento tiene, entre otras atribuciones, las de formular, presentar y publicar en el curso de los tres primeros meses a partir de la fecha de instalación del ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo, correspondiente a su periodo constitucional de gobierno, y derivado de éste, los programas de obras y servicios públicos de su competencia; integrar y consolidar los comités de planeación para el desarrollo municipal, ajustándose a las leyes de la planeación estatal y federal relativas; atender la conservación de los edificios públicos municipales y aumentar su patrimonio, estableciendo y actualizando el sistema de información económica, social y estadística de interés general, así como organizar y preservar los archivos histórico-municipales; autorizar la creación de organismos públicos descentralizados del municipio; determinar, en los términos convenientes para la comunidad, los casos de concesiones de servicios públicos municipales de su competencia, con excepción de los de seguridad pública y tránsito; señalar en las disposiciones reglamentarias correspondientes el monto de las multas y otras sanciones que procedan por la violación o incumplimiento de las disposiciones legales correspondientes; presentar ante el Congreso del estado, iniciativas en materia de administración pública municipal; aprobar el bando de policía y gobierno con arreglo a las bases normativas que establezca la legislatura del estado o prorrogar el anterior, lo cual deberá realizarse durante el primer trimestre de su gestión, así como solicitar su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*. Tanto el bando como la reglamentación que apruebe el ayuntamiento, podrá ser reformada, adicionada, derogada o abrogada en todo tiempo; expedir licencias para el funcionamiento de espectáculos, establecimientos con venta de bebidas con contenido alcohólico, bailes y diversiones públicas en general; otorgar cartas de origen, atendiendo a las prevenciones de esta ley, así como a los requisitos que se establezcan en la normatividad de cada ayuntamiento, e incluir la perspectiva de género en los procesos de planeación, programación, elaboración de presupuestos, diseño de acciones y políticas públicas y evaluación de la administración pública municipal.

I. La administración centralizada del municipio de Durango*

De conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, debe integrarse la administración pública centralizada, bajo el mando de la presidencia municipal, con la secretaría del ayuntamiento, la tesorería municipal o su equivalente y la contraloría municipal, a las que el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango agrega otras dependencias, para quedar integrada de la siguiente manera:

— Secretaría Municipal y del Ayuntamiento.
— Dirección Municipal de Administración y Finanzas.
— Dirección Municipal de Desarrollo Urbano.
— Dirección Municipal de Obras Públicas.
— Dirección Municipal de Servicios Públicos.
— Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano.
— Dirección Municipal de Salud Pública.
— Dirección Municipal de Medio Ambiente.
— Dirección Municipal de Seguridad Pública.
— Dirección Municipal de Protección Civil.
— Dirección Municipal de Educación.
— Dirección Municipal de Comunicación Social.
— Dirección Municipal de Desarrollo Rural.
— Dirección Municipal de Fomento Económico.
— Dirección Municipal de Promoción Turística.
— Dirección Municipal de Inspección.
— Instituto Municipal del Arte y la Cultura.
— Instituto Municipal del Deporte.
— Instituto Municipal de la Juventud.
— Instituto Municipal de la Mujer.

* Nota del editor: este apartado se desarrolló con base en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, aprobado mediante el Resolutivo núm. 514, publicado en la *Gaceta Municipal*, núm. 362, del 3 de febrero de 2017. No obstante, tal normativa fue sustituida (abrogada) por el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, aprobado a través del Resolutivo núm. 1253, publicado en la *Gaceta Municipal*, núm. 422, del 12 de marzo de 2021.

1. *La presidencia municipal*

El artículo 19 del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango confiere a la presidencia municipal facultad para:

I. Ejecutar las decisiones y determinaciones del Ayuntamiento;

II. Dirigir y supervisar las acciones de la administración municipal realizando los cambios que sean necesarios para su mejor desempeño, con la aprobación, en su caso, del Ayuntamiento;

III. Ser el representante jurídico del Ayuntamiento, ejerciendo todas las facultades que le otorgan las leyes;

IV. Cuidar del buen orden y la tranquilidad pública en el municipio, y en su caso, disponer de la fuerza pública para tales fines;

V. Designar y remover libremente al secretario municipal y del Ayuntamiento, director municipal de Administración y Finanzas, juez administrativo municipal, director municipal de Seguridad Pública, y a los titulares de las dependencias, institutos u organismos administrativos municipales, que solo entrarán en funciones hasta la ratificación de su nombramiento mediante acuerdo del Ayuntamiento y la protesta de ley, que efectuará el propio presidente municipal;

VI. Presidir y promover la constitución de los organismos administrativos, y consejos de participación ciudadana, cuando así lo establezca la normatividad correspondiente;

VII. Presentar por escrito, informe sobre el estado que guarda la administración municipal, dentro de los diez últimos días del mes de agosto de cada año;

VIII. Ordenar la publicación y difusión de todas las disposiciones que regulen la actividad relacionada con la Administración Municipal;

IX. Celebrar los acuerdos y convenios necesarios para el cumplimiento de los fines del municipio, con todos los niveles de gobierno y los sectores público, social y privado, en los términos establecidos por las disposiciones jurídicas aplicables;

X. Ejercer conjuntamente con el director municipal de Administración y Finanzas, la competencia tributaria para la aplicación de la ley de ingresos del municipio, así como el ejercicio de los recursos previstos en el presupuesto anual de egresos, autorizados por el Ayuntamiento y el Congreso del Estado;

XI. Celebrar contratos y empréstitos, cubriendo los requisitos legales establecidos, para lograr beneficios para el municipio y sus habitantes;

XII. Resolver todos los casos de duda o interpretación de este Reglamento;

XIII. Presentar su declaración patrimonial conforme a derecho; y

XIV. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

2. *La Secretaría Municipal y del Ayuntamiento*

El artículo 27 del Reglamento de la Administración Pública del Estado de Durango asigna a la Secretaría Municipal y del Ayuntamiento las siguientes atribuciones:

I. Dar cuenta al presidente municipal de los asuntos bajo su responsabilidad, para su acuerdo y trámite respectivo, así como someter a su consideración los planes, programas y acciones de la dependencia a su cargo;

II. Auxiliar al presidente municipal en la conducción de la política interior para garantizar la gobernabilidad en el municipio, fomentando la participación, vinculación y organización ciudadana, para promover servicios de calidad a la población, ejerciendo con eficiencia y transparencia un proceso de mejora continua bajo sistemas de gestión de calidad;

III. Crear un registro y certificar las firmas de los titulares de las dependencias de la administración municipal, así como de las autoridades y organismos auxiliares del Municipio;

IV. Integrar y difundir el Banco Municipal de Normatividad Jurídica, en el cual se tendrán las disposiciones vigentes que rigen la actuación del municipio, así como los antecedentes históricos en esta materia;

V. Vigilar el adecuado cumplimiento y aplicación de las leyes, el Bando de Policía y Gobierno de Durango, los reglamentos y las demás disposiciones administrativas en las actuaciones de la autoridad municipal;

VI. Dar respuesta a las consultas que se le formulen sobre la interpretación jurídica de las disposiciones legales aplicables al ámbito municipal;

VII. Mediante poder otorgado por el Ayuntamiento, llevar la representación jurídica del Municipio para actos y controversias legales ante los tribunales;

VIII. Elaborar o ser el conducto ante el Congreso del Estado, para la presentación de reformas a la legislación en materia municipal, así como dar forma a los decretos o iniciativas de Ley que vayan a ser propuestas por la Autoridad Municipal;

IX. Notificar y vigilar la adecuada publicación de las disposiciones acordadas por la Autoridad Municipal o determinadas por la normatividad aplicable;

X. Emitir certificaciones sobre las disposiciones y documentos oficiales expedidos por la autoridad municipal;

XI. Ejecutar los programas que le correspondan de conformidad con el Plan Municipal de Desarrollo y demás instrumentos del Sistema de Planeación del Desarrollo Municipal de Durango;

XII. Fomentar la participación ciudadana en los programas de obras y servicios públicos;

XIII. Coordinar las acciones de las juntas municipales y demás representantes del Ayuntamiento en la división política territorial del municipio;

XIV. Auxiliar en la elaboración y revisión de los acuerdos, convenios y contratos, que se celebren por la Administración Pública Municipal y asistir al presidente municipal en la firma de los mismos, así como de los documentos oficiales del Municipio;

XV. Tramitar ante las autoridades competentes los asuntos que resulten necesarios para asegurar legalmente el patrimonio municipal;

XVI. Administrar y atender el Archivo General e Histórico del Municipio;

XVII. Reunir, realizar y difundir estudios en materia municipal;

XVIII. Elaborar, revisar y publicar la *Gaceta Municipal*, en términos del reglamento respectivo;

XIX. Diseñar propuestas de políticas públicas, programas, proyectos estratégicos y de innovación que se consideren necesarios para fortalecer la Administración Pública Municipal, implementándolos, operándolos, o coadyuvando para ello, con las dependencias y entidades municipales que corresponda;

XX. Conducir, por delegación del presidente municipal, los asuntos de orden administrativo del municipio;

XXI. Participar en el proceso de elección o de sustitución, en su caso, de las autoridades municipales auxiliares, desde su organización hasta la correspondiente Protesta de Ley, en los términos que establecen la Ley Orgánica y el Bando, así como constituirse como enlace entre las autoridades municipales auxiliares y la Administración Pública Municipal para el mejor desempeño de sus atribuciones;

XXII. Auxiliar a las dependencias y entidades municipales que así lo soliciten, en la asesoría y apoyo técnico, análisis de temas jurídicos y la elaboración de documentos de carácter legal;

XXIII. Brindar apoyo, cuando así lo soliciten, a los integrantes del Ayuntamiento y sus comisiones de trabajo, en lo que respecta a la elaboración de dictámenes y propuestas de acuerdo, así como en el análisis de los temas que les sean turnados;

XXIV. Coordinar la elaboración de los informes anuales del presidente municipal;

XXV. Expedir constancias de residencia de los habitantes que tengan su domicilio dentro del municipio, efectivo y comprobable de más de un año;

XXVI. Recibir y canalizar para que sean sustanciados, los recursos administrativos de su competencia presentados por particulares, contra actos de las autoridades municipales;

XXVII. Efectuar la revisión de los instrumentos legales relacionados con los fraccionamientos autorizados por el Ayuntamiento;

XXVIII. Llevar a cabo las actuaciones necesarias para el trámite de escrituración relacionado con el patrimonio municipal;

XXIX. Implementar acciones coordinadas con las diferentes dependencias y entidades municipales para la difusión y promoción del respeto a los derechos humanos, orientadas a evitar la realización de cualquier acto que los vulnere, para propiciar un mayor acercamiento e identificación con la sociedad, que se refleje en la gobernabilidad del municipio;

XXX. Presentar al Ayuntamiento, en coordinación con la comisión de derechos humanos del propio Ayuntamiento, un informe semestral de las actividades realizadas en materia de derechos humanos, mismo que será remitido al presidente municipal, enviando una copia al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango;

XXXI. Establecer una vinculación oficial y permanente con instituciones de carácter público y privado, cuyo objeto sea la innovación de políticas públicas, la tecnología aplicada a las prácticas gubernamentales y/o el fomento, estímulo o reconocimiento a las experiencias de gobierno exitosas, para establecer de manera programática, su conocimiento, difusión e inclusión, en su caso, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, para generar en el gobierno de Durango, mejores prácticas de gobierno;

XXXII. Expedir las cartas de origen a que se refieren los artículos 33 y 85 de la Ley Orgánica, para lo cual será necesario presentar 2 fotografías tamaño pasaporte, comprobante de domicilio con antigüedad no mayor a dos meses y acreditar 2 testigos con identificación oficial vigente domiciliada en este municipio que avalen la identidad del solicitante, y

XXXIII. Las demás que le determinen la Autoridad Municipal y las disposiciones legales aplicables.

3. *La Dirección Municipal de Administración y Finanzas*

En los términos del artículo 29 del reglamento en cita, corresponde a la Dirección Municipal de Administración y Finanzas:

I. Administrar con eficacia y honestidad los recursos económicos del Municipio, para contar con finanzas y una hacienda municipal, estable y saludable;

II. Ejecutar los programas y acciones conducentes a lograr y mejorar la recaudación y los ingresos municipales, para que el municipio pueda cumplir con sus obligaciones económicas y sociales;

III. Someter a la aprobación del Ayuntamiento la glosa de las cuentas públicas del Ayuntamiento anterior, la cuenta pública de gasto anual municipal del ejercicio fiscal anterior; los estados financieros mensuales o bimestrales, según corresponda, de la administración municipal; así como el programa financiero de la deuda pública y su forma de administrarla;

IV. Llevar, conforme a las normas legales y técnicas en la materia, la contabilidad de la administración municipal;

V. Dar seguimiento, junto a la dirección municipal de Servicios Públicos, a las convocatorias concursos para otorgar la concesión de los servicios públicos, de conformidad a lo dispuesto en el capítulo II del Título Octavo de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango;

VI. Tener a su cargo el servicio del catastro municipal, así como el cobro del impuesto predial, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;

VII. Cuidar que los procesos de recaudación fiscal municipal se realicen conforme a derecho, y llevar a cabo los procedimientos de ejecución fiscal en los casos de incumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes;

VIII. Comprobar, conforme a la técnica contable adecuada y el derecho, los ingresos y egresos del municipio;

IX. Contar con mecanismos de control y evaluación de las actuaciones del personal de todas las dependencias, garantizando transparencia, honestidad y eficacia en el uso de los recursos públicos;

X. Administrar la ventanilla única de las actividades económicas de acuerdo al reglamento respectivo;

XI. Rendir, para calificación del Ayuntamiento en los primeros veinte días naturales del mes que corresponda, un informe contable del bimestre anterior; que comprenderá, por lo menos: un balance general y sus anexos, un estado de resultados y los estados de cuentas bancarias que se lleven, incluyendo la cartera;

XII. Realizar en coordinación con el síndico y el secretario municipal las gestiones oportunas y necesarias para preservar y acrecentar el patrimonio, así como garantizar la buena marcha de la hacienda municipal;

XIII. Elaborar y presentar para autorización del Ayuntamiento, a más tardar el quince de octubre de cada año, el Proyecto de presupuesto anual de ingresos del municipio del siguiente año, el cual deberá expresar en forma mensual las proyecciones de la recaudación de los diferentes rubros y su rendimiento total. Así mismo estar pendiente de que el Ayuntamiento lo presente para su aprobación por el Congreso del Estado a más tardar el último día del mes de octubre, previo al año cuyo ejercicio fiscal corresponda;

XIV. Elaborar y presentar para autorización del Ayuntamiento, a más tardar el quince de octubre de cada año, el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del municipio del año siguiente, en el cual se deberá estar acorde a la clasificación funcional del gasto, conteniendo las asignaciones calendarizadas mensualmente, tomando en cuenta la Ley de Ingresos del Municipio y la necesidad de recursos para la ejecución del programa anual de trabajo. Así mismo estar pendiente de que se publique en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* a más tardar el treinta y uno de diciembre del año previo al ejercicio fiscal que comprenda;

XV. No realizar erogaciones sobre cualquier concepto de gasto que no haya sido contemplado o exceda el presupuesto anual de egresos del municipio;

XVI. No podrá contratar créditos, comprometer el pago de gastos o la contratación de nuevas plazas, sin que estos estén contemplados en el presupuesto anual de egresos, el programa anual de trabajo o no hayan sido previamente autorizados por el Ayuntamiento;

XVII. Contratar personal solo con la anuencia del presidente municipal y la autorización del Ayuntamiento, tomando en consideración el proyecto de trabajo que justifique dicha contratación;

XVIII. Administrar el inventario de los bienes muebles e inmuebles constituidos como patrimonio municipal, los derechos reales y de arrendamiento de que el municipio sea titular, así como, aquellos de cualquier naturaleza que se deriven del dominio de los bienes propiedad municipal, y disponer de los sistemas de control adecuados para su debido uso, resguardo y mantenimiento;

XIX. Rendir al Ayuntamiento, dentro de los primeros quince días del mes de agosto de cada año, un informe que describa y señale el estado en que se encuentran cada uno de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, así como el nombre del servidor público responsable a cuyo resguardo se encuentran;

XX. Presentar informe, para autorización del Ayuntamiento, que dé cuenta de la obtención de ingresos adicionales y los proyectos específicos de inversión para la aplicación de dichos recursos;

XXI. Proponer y aplicar medidas que mejoren el desempeño de la administración municipal;

XXII. Planear y administrar correctamente los recursos humanos, financieros y materiales del municipio;

XXIII. Elaborar y contar con los padrones de causantes, así como los padrones oficiales de empresas industriales, comerciales y de servicios;

XXIV. Proponer los proyectos legislativos de regulación de las actividades económicas y de Hacienda del municipio;

XXV. Establecer y publicar el Calendario Oficial de actividades de la administración municipal;

XXVI. Realizar convenios con entes públicos y privados con la finalidad de cumplir con los procesos administrativos y legales en materia de recursos humanos en el municipio, brindando con ello apoyo para el mejor desempeño del personal que labora en la administración municipal;

XXVII. Cumplir con las disposiciones legales que rigen las relaciones laborales entre la dependencia municipal y sus trabajadores, brindando seguridad social y capacitación a cada trabajador en base a la detección de las necesidades de capacitación que se requieran;

XXVIII. Adquirir, contratar y suministrar oportunamente, en los términos legales aplicables, los bienes materiales y servicios que requieran las

dependencias de la administración municipal para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo al plan municipal de desarrollo, el programa anual de trabajo correspondiente y demás instrumentos del sistema de planeación del desarrollo municipal de Durango;

XXIX. Vigilar y controlar, financiera y administrativamente las operaciones de las dependencias de la administración municipal;

XXX. Crear la estructura de información que permita la realización de metas de trabajo de las distintas dependencias, eficientar el servicio público y evitar el desperdicio de recursos humanos y materiales en la ejecución de los trabajos;

XXXI. Implementar y desarrollar los sistemas de información que permitan agilizar y mejorar las tareas administrativas, aprovechando al máximo la tecnología y la informática. Así mismo deberá de procesar la información general y básica que cada dependencia del municipio genere y capture;

XXXII. Proporcionar a la dependencia pública que así lo solicite, la información que requiera para el mejor desempeño de su función. También deberá de proporcionar el soporte y mantenimiento técnico a todas las dependencias municipales;

XXXIII. Definir las directrices tecnológicas que permitan al municipio modernizar sus procesos internos, así como dictar los mecanismos para una política de seguridad informática que controle el uso de las tecnologías y redes informáticas, procurando una continuidad en los planes de desarrollo en materia de gobierno electrónico;

XXXIV. Coadyuvar en la implementación, seguimiento y mejora de los sistemas de gestión en el municipio, que permitan brindar un servicio de calidez y calidad a la ciudadanía;

XXXV. Realizar los procesos de adquisición de bienes y servicios, en los términos que establece el Bando de Policía y gobierno de Durango, procurando las mejores condiciones de calidad y precio, así como costo beneficio para el municipio;

XXXVI. Emitir los dictámenes que les sean solicitados, relativos a la disposición presupuestal para validar la inclusión o creación de coordinaciones y demás áreas de apoyo, en el manual de organización de cada una de las dependencias municipales. Los dictámenes que expida se harán del conocimiento de la comisión de Hacienda y protección del patrimonio municipal, y

XXXVII. Las demás que le encomiende la autoridad municipal, y le determinen este reglamento y las disposiciones aplicables.

4. *La Dirección Municipal de Desarrollo Urbano*

Según el artículo 31 del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, compete a la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano:

I. Elaborar, ejecutar, controlar, modificar, actualizar y evaluar los planes y programas municipales de desarrollo urbano y sus derivados;

II. Dictaminar sobre la declaratoria y zonificación de los usos, destinos y reservas del suelo dentro del territorio municipal, de acuerdo a lo señalado en los planes y programas de desarrollo urbano;

III. Promover la adecuada imagen y el desarrollo urbano de la ciudad y de los centros de población del municipio, especialmente el del centro histórico de la ciudad de Durango;

IV. Controlar, operar y vigilar el aprovechamiento del uso de suelo;

V. Expedir las constancias municipales de compatibilidad urbanística;

VI. Dictaminar y revisar los proyectos de fraccionamientos de nueva creación que sean solicitados dentro del municipio de Durango, y canalizarlos para su estudio y autorización, en su caso;

VII. Verificar que los nuevos diseños de inmuebles, fraccionamientos y obras urbanas que se realicen en el municipio cumplan con lo señalado en el reglamento para discapacitados;

VIII. Dictaminar sobre la constitución, modificación o extinción del régimen de propiedad en condominio, y en su caso las obras de urbanización que se ejecuten o estén en proceso;

IX. Apoyar a los desarrolladores de vivienda con la asesoría y trámites para los proyectos de fraccionamientos verticales en el municipio, de acuerdo a lo señalado en la normatividad y sus reglas de operación;

X. Dictaminar en relación con edificaciones que constituyan peligro o riesgos para la población o su patrimonio;

XI. Vigilar que las obras que se ejecuten en el municipio cumplan con la normatividad y reglamentación en materia de desarrollo urbano;

XII. Coordinar los procesos de municipalización de los diferentes fraccionamientos en la ciudad, y en la regularización de colonias y asentamientos humanos que estén fuera de reglamento;

XIII. Otorgar licencias y permisos para urbanización, construcción, remodelación o ampliación, así como para la demolición de inmuebles;

XIV. Promover las afectaciones a las propiedades de terceros que resulten necesarias para la realización de obras de interés público;

XV. Ordenar la clausura o suspensión temporal de obras en ejecución o terminadas, así como la demolición de edificaciones en los casos previstos por las disposiciones legales aplicables, utilizando cuando fuere necesario el uso de la fuerza pública;

XVI. Emitir los dictámenes técnicos periciales que se soliciten en materia de construcción en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables;

XVII. Llevar el control del padrón de peritos en construcción y urbanización, así como vigilar que cumplan sus obligaciones, aplicando en su caso, las sanciones correspondientes;

XVIII. Llevar el registro de números oficiales y nomenclatura en colonias populares, fraccionamientos y poblados del municipio;

XIX. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda de interés social y popular, y la preservación ecológica, conforme a las disposiciones jurídicas vigentes;

XX. Emitir dictamen técnico para la fundación de los centros de población ubicados en el municipio;

XXI. Intervenir en el ámbito de competencia del desarrollo urbano en la regularización de los asentamientos irregulares; y

XXII. Las que le determinen la autoridad municipal y demás disposiciones aplicables.

5. *La Dirección Municipal de Obras Públicas*

Dispone el artículo 33 del reglamento en cita que la Dirección de Obras Públicas se encargue de:

I. Brindar asesoría a las diferentes direcciones municipales, en materia de obra civil, para la integración de la propuesta anual de obra pública;

II. Elaborar los proyectos ejecutivos, presupuestos y coadyuvar con la integración de los expedientes técnicos de las diferentes acciones de obra pública que ejecute el Municipio, a través de los diferentes programas correspondientes;

III. Conducir y desarrollar los procesos de licitación, adjudicación y contratación de obra pública, según las bases técnicas a las que se sujetarán los concursos, procurando las mejores condiciones de calidad y precio en un marco de transparencia y legalidad, en apego a las reglas de operación, lineamientos y demás obligaciones, conforme a las leyes y reglamentos aplicables;

IV. Supervisar la obra pública que va a ser ejecutada dentro del municipio, de acuerdo a las modalidades por contrato y/o administración directa, en apego a los proyectos y de conformidad con la normativa aplicable, hasta la terminación, entrega de conformidad y puesta en operación de la misma;

V. Llevar el control, análisis y seguimiento físico-financiero de inicio a término de la obra pública;

VI. Coadyuvar en el registro y control de la documentación, a efecto de llevar a cabo los trámites correspondientes para la erogación del gasto y operación de la obra pública, gestionando mediante escrito a la Dirección Municipal de Administración y Finanzas, la realización de los pagos correspondientes de las obras;

VII. Conformar y resguardar los procedimientos de contratación de la obra pública y colaborar con la integración final del expediente de obra;

VIII. Atender en su ámbito de responsabilidad y competencia a los diferentes órganos de control;

IX. Conformar previo diagnóstico la propuesta de acciones en materia de conservación y mantenimiento vial, para su autorización dentro del Programa Anual de Obra Pública;

X. Brindar asesoría a los particulares que así lo requieran, en la realización de obras de beneficio colectivo en el ámbito de su competencia; y

XI. Las demás que le encomiende la autoridad municipal y le determinen este reglamento y las demás disposiciones aplicables.

6. *La Dirección Municipal de Servicios Públicos*

Encomienda el artículo 35 del reglamento citado a la Dirección Municipal de Servicios Públicos:

I. Realizar las acciones de mejora necesarias para brindar servicios públicos con calidad y calidez;

II. Administrar el Zoológico Sahuatoba como un espacio recreativo-educativo dedicado a fomentar el respeto y el conocimiento sobre la naturaleza y proteger especies de animales en peligro de extinción;

III. Dar seguimiento y la asesoría necesaria en el proceso de concesión de los servicios públicos municipales, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre;

IV. Realizar la recolección de los residuos sólidos urbanos generados por la ciudadanía, con base al esquema operativo que para tal fin defina;

V. Efectuar la recolección comercial de residuos sólidos urbanos en los casos en que se tengan convenio con el H. Ayuntamiento;

VI. Realizar el barrido mecánico de bulevares y avenidas de la ciudad;

VII. Coadyuvar con la ciudadanía en el barrido manual y papeleo de las calles del centro histórico, así como el mantenimiento, aseo y limpieza de las vías públicas y áreas de uso común del municipio para evitar la concentración de residuos sólidos en lugares inadecuados;

VIII. Establecer los mecanismos informativos para crear conciencia en la población sobre el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos;

IX. Ejecutar programas de forestación, así como conservar, dar mantenimiento y riego a las áreas verdes existentes;

X. Atender los parques, jardines, fuentes, monumentos y zoológicos del municipio, manteniendo en adecuado estado su mobiliario y equipo urbano;

XI. Realizar la operación y mantenimiento de jardines, parques públicos, fuentes, monumentos y zoológicos, así como vigilar que las personas cumplan con los ordenamientos aplicables referentes al buen uso de esas instalaciones y limpieza de las mismas;

XII. Producir y desarrollar planta, flor y árboles de especies endógenas del municipio de Durango;

XIII. Realizar las podas y derribos del arbolado de conformidad al estudio técnico elaborado por la dirección municipal de Medio Ambiente, con la finalidad de mejorar el entorno y evitar riesgos a los ciudadanos;

XIV. Realizar el mantenimiento de la cordonería, áreas adoquinadas, banquetas así como el demás mobiliario urbano;

XV. Ejecutar el programa de pintura para señalamiento de tráfico de conformidad con el estudio técnico que emita la dirección municipal de Seguridad Pública a través de la Subdirección de Vialidad;

XVI. Realizar la obra civil menor en las áreas verdes bajo el resguardo del gobierno municipal de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo;

XVII. Operar y dar mantenimiento a las redes existentes de alumbrado público bajo resguardo del gobierno municipal;

XVIII. Ampliar la cobertura del servicio de alumbrado público y crear proyectos especiales que hagan más eficiente su operación y funcionamiento;

XIX. Implantar programas de ahorro de energía, así como crear proyectos especiales que hagan más eficiente la operación y funcionamiento del alumbrado público;

XX. Elaborar proyectos para la dotación de servicios públicos para que los centros de población del municipio cuenten con: áreas verdes bien equipadas, alumbrado público, limpieza, recolección de residuos sólidos y otros de su competencia; y

XXI. Las demás que le encomiende la autoridad municipal y le determinen este Reglamento y las demás disposiciones aplicables.

7. *La Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano*

Atribuye el artículo 37 del multicitado reglamento a la Dirección Municipal de Desarrollo Social y Humano:

I. Promover la participación ciudadana para propiciar el desarrollo social en el municipio;

II. Promover, organizar y constituir los comités de obra y participación social necesarios para la realización de acciones, obras y servicios públicos;

III. Ejecutar y gestionar programas de desarrollo social y humano en el municipio, para elevar la calidad de vida de la población social y económicamente más desprotegida;

IV. Establecer coordinación con las instancias estatales y federales que impulsen programas de impacto social;

V. Propiciar la participación de organizaciones y grupos sociales en los planes y programas de desarrollo social;

VI. Fortalecer los mecanismos de concertación programática presupuestaria con las entidades que corresponda de los gobiernos federal y estatal para que mediante la mezcla de recursos, se potencien proyectos de obras y servicios que coadyuven al desarrollo social del municipio;

VII. Realizar estudios y proyectos para planear y proponer medidas que promuevan el desarrollo social del municipio;

VIII. Coordinar y ejecutar programas destinados a la atención de las necesidades prioritarias de los grupos sociales más vulnerables;

IX. Participar en la ejecución y supervisión de las acciones de infraestructura básica enmarcadas en los programas de desarrollo social;

X. Contar con toda la información estadística necesaria para planear y proponer medidas para el desarrollo social y económico;

XI. Generar condiciones que impacten en una mejor calidad de vida de los diferentes sectores poblacionales del municipio tales como: mujer, niñez, jóvenes, tercera edad, desplazados, discapacitados; por medio del diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos que satisfagan sus necesidades y atiendan sus problemáticas;

XII. Asesorar y asistir a las comunidades del municipio en el fortalecimiento de la capacidad de gestión ciudadana y comunitaria, desarrollo social y solución de necesidades básicas insatisfechas;

XIII. Promover por la oportuna atención a la comunidad vulnerable que se encuentra en riesgo dentro del municipio;

XIV. Dirigir y coordinar la ejecución del plan de acción de la Secretaría, fijar las metas anuales de las dependencias y evaluar mensualmente la gestión de la misma;

XV. Asistir al presidente municipal en el desarrollo y determinación de políticas, objetivos metas relacionadas con el desarrollo social y la participación comunitaria en el municipio, y

XVI. Las demás que le encomiende la autoridad municipal, le determinen este Reglamento, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango, y demás disposiciones aplicables.

8. *La Dirección Municipal de Salud Pública*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, la Dirección de Salud Pública está autorizada para:

I. Asumir los servicios de salud pública que le sean encomendados, en términos de las disposiciones legales en materia de salud, convenios y contratos que el Ayuntamiento suscriba con los órdenes de gobierno estatal y federal;

II. Ejecutar los planes y programas de salud pública con apego a la planeación estratégica y mejora continua que establezcan el Ayuntamiento y la normatividad vigente con la conjunción de esfuerzos y mezcla de recursos que deriven en un mayor impacto social;

III. Contribuir dentro de su competencia en el establecimiento de los consejos y/o comités que favorezcan a la salud pública de los habitantes del municipio de Durango;

IV. Elaborar proyectos de concertación y coordinación con los sectores público, social y privado tendientes a conservar la salud y la calidad de vida de los habitantes del municipio de Durango;

V. Coadyuvar en la atención de los problemas de salud pública que se presenten en el municipio;

VI. Colaborar en la atención de programas emergentes, contingencias generadas por cambios climáticos que ocasionen problemas de salud, sanitarias y sociales, dando prioridad a la población más vulnerable;

VII. Celebrar, en términos de la normatividad aplicable, convenios de coordinación y cooperación sanitaria con otros gobiernos municipales vecinos en materias de interés común;

VIII. Formular y desarrollar programas municipales de salud, en el marco del sistema estatal de salud y de acuerdo con los principios y objetivos de los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo;

IX. Asumir la administración de los establecimientos de salud que descentralice en su favor el gobierno estatal en los términos de las leyes aplicables y de los convenios que al efecto se celebren;

X. Llevar a cabo, en los términos de los convenios de descentralización que al efecto se suscriban, los servicios de salud;

XI. Prestar los servicios de salud y establecer los mecanismos de coordinación de acciones a fin de dar cumplimiento al derecho a la protección a la salud en el territorio del municipio;

XII. Participar en el mejoramiento de la salud de infantes, a través del Hospital Municipal del Niño;

XIII. Establecer programas y un sistema municipal para la atención de los problemas de salud de los habitantes que no se encuentran protegidos por otros sistemas de salud pública con prioridad a grupos vulnerables como niños/as, adultos mayores y mujeres en periodo de gestación y lactancia, a través de brigadas móviles de salud integral;

XIV. Emitir dictamen de las condiciones físico-sanitarias de establecimientos, locales comerciales, industriales o de servicio, que acuden a esta dependencia o al módulo SDARE de la dirección municipal de Fomento Económico a realizar la solicitud correspondiente;

XV. Atender el tema de adicciones en forma prioritaria a través del Departamento de Prevención de Adicciones y del Comité Municipal respectivo, propiciando la coordinación permanente entre las instituciones de los tres

órdenes de gobierno y sociedad civil, para llevar a cabo en forma conjunta acciones encaminadas a prevenir, atender, rehabilitar e investigar el fenómeno de las adicciones y coadyuvar para la solución de dicha problemática social;

XVI. Coadyuvar con los órdenes de gobierno estatal y federal para prevenir la desnutrición y obesidad en zonas de atención prioritaria en el municipio de Durango;

XVII. Intervenir con las autoridades competentes en la prevención y control de enfermedades trasmitidas por vector;

XVIII. Vigilar en coordinación con la dirección municipal de Inspección, que los establecimientos que expendan alimentos y bebidas en la vía pública, cumplan con las disposiciones de salubridad e higiene establecidas, y cuenten con los servicios de agua potable, instalaciones para aseo, sanitarios limpios y accesibles para empleados y clientes;

XIX. Colaborar en la vigilancia del adecuado funcionamiento del servicio de rastro, respecto al sacrificio, transporte y distribución de productos cárnicos destinados al consumo humano, de cualquier especie de ganado. El sacrificio de cualquier especie de ganado deberá efectuarse en los rastros municipales y/o en los autorizados por el Ayuntamiento del municipio de Durango, de conformidad con las disposiciones sanitarias, fiscales y municipales aplicables;

XX. Administrar el albergue animal del municipio, como área encargada de controlar la sobrepoblación de perros y gatos que se encuentren en estado de abandono o peligro y que puedan constituir un riesgo a la salud humana, prestando los servicios de cirugía, consulta y vacunación, promoviendo la concientización de los ciudadanos respecto del control del crecimiento de la población de dichas mascotas a través de cirugías de esterilización;

XXI. Promover la salud y bienestar de la sociedad en general mediante el control sanitario periódico de personas que se dedican a la prostitución a través de la Clínica de Diagnóstico y Control Sanitario, a fin de disminuir sus efectos y prevenir enfermedades infecto-contagiosas de transmisión sexual, vigilando el cumplimiento del reglamento y las disposiciones legales en la materia. La dirección contará con un padrón actualizado de las personas que ejercen la prostitución que sean atendidas en la Clínica, en términos del reglamento de la materia, y por ningún motivo podrán ser incluidos menores de edad;

XXII. Para el cumplimiento de las acciones en materia de control y prevención de enfermedades, esta dependencia contará con el apoyo de la dirección municipal de Inspección;

XXIII. Administrar el servicio de panteones municipales, incluyendo servicios inhumación, exhumación y reinhumación de cadáveres humanos, vigilando que se cumplan las normas sanitarias y legales para su funcionamiento;

XXIV. Administrar y conservar los mercados públicos municipales;

XXV. Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia la Constitución Federal, la Constitución Local, las leyes generales de salud federal y del estado, y las demás normas o disposiciones aplicables, y

XXVI. Las que le sean conferidas por el presidente municipal, el Ayuntamiento y demás disposiciones legales aplicables.

9. *La Dirección Municipal de Medio Ambiente*

Atribuye el artículo 41 del reglamento en cita a la Dirección Municipal de Medio Ambiente:

I. Preservar, prevenir y conservar el ambiente en áreas o zonas de jurisdicción municipal;

II. Formular la política ecológica municipal en congruencia con la estatal y la federal;

III. Ejecutar y actualizar el Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio;

IV. Fortalecer el desarrollo de proyectos afines a los usos compatibles, garantizando la sustentabilidad a través de la regulación del territorio, con la aplicación de lineamientos ecológicos y estrategias ecológicas contenidas en el modelo del ordenamiento ecológico;

V. Conocer y evaluar la manifestación de impacto ambiental de los establecimientos, servicios o instalaciones de nueva creación, que con motivo de sus actividades puedan producir contaminación atmosférica, e informarla a la comisión del Ayuntamiento o dependencia municipal responsable de resolver sobre la respectiva licencia de funcionamiento, en su caso;

VI. Promover y realizar acciones de protección, preservación y conservación de las áreas verdes, entre los diferentes sectores de la comunidad, a fin de desarrollar en la población una mayor cultura en el cuidado de las mismas;

VII. Emitir dictamen respectivo para poda y/o remoción de árboles;

VIII. Emitir dictamen para la regularización de sonido y/o perifoneo para fuentes móviles;

IX. Llevar a cabo la evaluación y emitir prórrogas de dictamen de informe preventivo, manifestación de impacto ambiental y/o estudio de riego;

X. Realizar censos de fuentes de contaminación fijas y semifijas que no sean competencia federal y/o estatal;

XI. Promover la firma de los acuerdos y convenios en materia ecológica; así como, elaborar proyectos de concertación y coordinación con los sectores público, social y privado en la ejecución de acciones para preservar y mejorar el medio ambiente, e impulsar la participación social para tal fin;

XII. Fomentar el desarrollo sustentable, atendiendo éste como un proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas,

fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente;

XIII. Participar en la conservación, protección, restauración y mejoramiento del medio ambiente, conforme a las facultades que le otorgan los convenios y acuerdos respectivos, así como las leyes y reglamentos correspondientes;

XIV. Participar y promover, en los términos de las disposiciones jurídicas en la materia, en las acciones y medidas orientadas a la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático;

XV. Imponer las medidas de seguridad y sanciones que establecen las leyes y ordenamientos municipales aplicables, ante los casos graves de deterioro en el equilibrio ecológico;

XVI. Proponer planes y programas ecológicos para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente;

XVII. Registrar y mantener actualizado el inventario de las fuentes de contaminación en el municipio, para recomendar y ejecutar programas y acciones para disminuir el impacto de las mismas en el medio ambiente;

XVIII. Recibir y resolver las quejas y denuncias de la ciudadanía sobre las acciones de las personas que atentan contra el ambiente dándole la adecuada atención y la solución correspondiente;

XIX. Impulsar acciones de difusión y capacitación para crear una cultura ecológica;

XX. Proponer criterios técnicos y normativos para el uso, almacenamiento, traslado y entrega de materiales que pongan en peligro al medio ambiente, la salud o la vida de los habitantes del municipio;

…

XXII. Emitir opiniones técnicas y normativas de estudios ecológicos, proyectos, manifestaciones de impacto ambiental y gestiones ambientales;

XXIII. Otorgar autorizaciones y permisos, en su caso, relacionados con el uso, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales dentro del marco del desarrollo sustentable y de su competencia jurídica;

XXIV. Promover la conservación, restauración y uso de nuestros recursos naturales en las áreas rurales y urbanas incorporando elementos tecnológicos;

XXV. Formular, proponer y desarrollar estrategias que eficienten los procesos de ejecución, seguimiento y actualización de los programas de ordenamiento ambiental que competen al Municipio;

XXVI. Promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el municipio;

…

XXVIII. Llevar a cabo programas de educación y capacitación ambiental;

XXIX. Vigilar y aplicar, en su caso, la normatividad ambiental vigente para garantizar la protección, conservación, restauración, regeneración y

preservación de los recursos naturales y entorno ambiental a través de la administración del suelo y los recursos naturales;

XXX. Coordinar y apoyar las acciones y estrategias de los programas de gestión ambiental, recursos naturales, proyectos ecológicos y parque ecológico;

XXXI. Promover, en coordinación con la dirección competente, acciones para el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos;

XXXII. Promover criterios ambientales y fomentarlos al interior de la administración pública;

XXXIII. Participar en el dictamen para la autorización de nuevos establecimientos comerciales, de servicios que puedan tener un impacto sobre el ambiente, y

XXXIV. Las demás que le encomiende la autoridad municipal y la legislación aplicable.

10. *La Dirección Municipal de Seguridad Pública*

Dispone el artículo 43 del reglamento invocado que corresponde a la Dirección Municipal de Seguridad Pública:

I. Tomar las medidas necesarias para la prevención de los delitos e infracciones a las leyes, el Bando de Policía y gobierno de Durango y los reglamentos correspondientes en materia de policía y tránsito;

II. Mantener la paz y el orden público, con estricto apego a los derechos humanos, vigilando permanentemente el respeto al orden, a la tranquilidad, garantizando la seguridad vial y pública en el municipio;

III. Elaborar y promover la ejecución de programas de prevención para actuar sobre los factores y condiciones sociales que generan los delitos e infracciones a las disposiciones legales;

IV. Operar el Sistema Municipal de Monitoreo, de vigilancia y emergencia de seguridad pública y vial, para atender los reportes de los habitantes del municipio y llevar a cabo acciones para proteger la integridad, la seguridad, los bienes, las propiedades y los derechos de las personas e instituciones públicas;

V. Establecer el principio de proximidad como un vínculo permanente de comunicación, cercanía y colaboración con la comunidad, que le permita al elemento policial ejercer con mayor eficacia el cumplimiento de sus atribuciones, manteniendo una estrecha comunicación y cercanía con la comunidad e identificar las necesidades y prioridades en materia de vigilancia, seguridad, protección y prevención del delito. Brindando la orientación e información necesaria a las víctimas de cualquier delito o infracción, buscando que se les proporcione una atención adecuada y oportuna por parte de las Instituciones correspondientes;

VI. Poner a disposición de las autoridades respectivas a las personas que violen los ordenamientos legales, siendo ante el juzgado administrativo a quienes infrinjan disposiciones de carácter administrativo, contempladas en el Bando, el presente Reglamento y demás disposiciones legales vigentes;

VII. Participar en operativos conjuntos con otras corporaciones policiales, de transporte y de protección civil, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

VIII. Establecer los sistemas de coordinación, información y estadística, así como todos los programas determinados por la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, así como la normatividad en materia de tránsito y protección civil;

IX. Ejecutar los convenios de coordinación generales y específicos, que la autoridad municipal establezca con otros municipios y los órdenes de gobierno federal y estatal, para la aplicación de las disposiciones legales en materia de seguridad pública y tránsito, así como procurar la cooperación y ayuda mutua en materia de seguridad;

X. Impulsar la operación de un Centro Municipal de Prevención del Delito y un Observatorio Ciudadano en materia de Seguridad Pública; así mismo y con la participación de la sociedad, promover el análisis y solución de la problemática en la materia a través de los comités de consulta y participación de la comunidad del municipio;

XI. Auxiliar, dentro del marco legal y cuando sea requerida, al ministerio público, a las autoridades judiciales o administrativas de los órdenes estatal o federal, cumpliendo con las atribuciones que le establezca el sistema nacional de seguridad;

XII. Respetar y hacer respetar las disposiciones legales aplicables en el municipio, en materia de seguridad pública y tránsito;

XIII. Poner a disposición de las autoridades competentes a los menores infractores cuando sus conductas puedan extrañar la comisión de un delito o de una falta administrativa, conforme a las disposiciones legales aplicables;

XIV. Tramitar y llevar el control de los registros de personal, vehículos, equipo, armamento y aparatos de comunicación de la dirección municipal, conforme a las leyes y disposiciones legales aplicables;

XV. Proveer a los elementos de policía de armamento y equipo necesario para el eficaz desempeño de las actividades que tienen encomendadas;

XVI. Recabar ante la autoridad competente y conforme a la ley el padrón de vehículos que circulan en el municipio;

XVII. Coordinarse con las autoridades competentes en materia de protección civil, para otorgar la ayuda necesaria a la población en caso de siniestros o accidentes;

XVIII. Comunicar inmediatamente a la autoridad competente la comisión de los delitos de que tenga conocimiento;

XIX. Aprehender, en los casos de flagrante delito y en los de notoria urgencia, cuando se trate de los que persiguen de oficio y que por razones de la hora, del lugar o de la distancia no haya autoridad judicial que expida la orden de aprehensión y exista temor fundado de que el presunto responsable se sustraiga de la acción de la justicia;

XX. Responsabilizarse de la custodia, la salud y la seguridad de los detenidos en la cárcel municipal;

XXI. Llevar el registro de los detenidos en los libros correspondientes y ponerlos inmediatamente a disposición del órgano de impartición de la justicia administrativa municipal;

XXII. Cuidar la observancia de las leyes y de las normas establecidas en el municipio, en coordinación con las instituciones y autoridades competentes;

XXIII. Llevar a cabo programas de capacitación en el personal de la corporación para el conocimiento y correcta observancia de los ordenamientos legales y el cumplimiento eficaz de sus tareas, erradicando el uso innecesario de la violencia y las armas;

XXIV. Impulsar la profesionalización y acreditación de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, supervisando los procedimientos relativos a la formación de carrera policial;

XXV. Organizar programas de orientación y capacitación a los elementos de la corporación para que observen un trato respetuoso y honesto hacia la población, que les permita preservar las garantías constitucionales y los derechos humanos de las personas; así mismo, generar un programa de estímulos y reconocimientos al desempeño que contribuya a la superación del personal policiaco;

XXVI. Respetar la inviolabilidad del domicilio particular; en caso de delito perseguido de oficio o de flagrancia, vigilar el lugar donde se refugie el presunto responsable hasta que se haga cargo de la situación la autoridad competente;

XXVII. Elaborar, dentro de su competencia por conducto de los agentes de policía municipal, las actas por las infracciones que se cometan y que se encuentren contempladas en las leyes, reglamentos, el Bando y en los ordenamientos legales correspondientes, poniendo, en su caso, a los infractores a disposición del órgano responsable de la impartición de la justicia administrativa municipal; así mismo, elaborar los partes informativos de policía y accidentes;

XXVIII. Realizar y ejecutar los estudios y programas necesarios para ordenar, auxiliar y mejorar la circulación de peatones y vehículos en las vialidades del municipio y desarrollar programas de educación vial y seguridad pública;

XXIX. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la carrera policial, profesionalización y régimen disciplinario;

XXX. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desarrollo de los procesos electorales; y

XXXI. Las demás que le confieran el presente reglamento y las disposiciones legales aplicables.

11. *La Dirección Municipal de Protección Civil*

En los términos del artículo 41 del reglamento aludido, compete a la Dirección Municipal de Protección Civil:

I. Dar seguimiento a los lineamientos establecidos en el Plan Municipal de Protección Civil, de conformidad con el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Durango;

II. Proponer, coordinar y ejecutar las acciones de auxilio, prevención y recuperación para hacer frente a las consecuencias de riesgo, emergencia o desastre, procurando el mantenimiento o pronto restablecimiento de los servicios públicos prioritarios en los lugares afectados;

III. Organizar y llevar a cabo acciones de capacitación para la sociedad;

IV. Promover la cultura de protección civil;

V. Elaborar diagnósticos y dictámenes con relación a las medidas de seguridad y preventivas con que deben contar las instalaciones o edificaciones de medidas de seguridad y preventivas con que deben contar las instalaciones o edificaciones de carácter público o privado existentes en el municipio;

VI. Vigilar, supervisar o inspeccionar todo género de instalaciones eléctricas, de combustibles u otros materiales peligrosos, con sujeción a las normas técnicas y jurídicas establecidas;

VII. Proponer al Ayuntamiento reformas al Reglamento de Protección Civil de Municipio de Durango;

VIII. Establecer y operar los centros de acopio para recibir y administrar ayuda a la población afectada por desastres;

IX. En caso de alto riesgo formular la evacuación de la población, informando de inmediato a la autoridad estatal, y

X. Las demás que le encomiende la autoridad municipal, y las que determine la normatividad aplicable.

12. *La Dirección Municipal de Educación*

Como previene el artículo 47 del reglamento en cita, la Dirección Municipal de Educación está facultada para:

I. Coadyuvar al fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de las escuelas encargadas de prestar los servicios educativos en cualquier tipo o modalidad en el municipio de Durango sin perjuicio del principio constitu-

cional de concurrencia y las atribuciones con que cuenten las autoridades estatales y federales;

II. Establecer acuerdos y proponer la firma de convenios de colaboración con autoridades estatales y federales para realizar acciones en materia de infraestructura básica educativa, rehabilitación y equipamiento a escuelas;

III. Planear, programar y dar seguimiento a las obras de rehabilitación de espacios y mejora en el equipo e instalaciones en las escuelas del municipio asignados en los programas de obra, en coordinación con las instancias correspondientes;

IV. Estimular la participación ciudadana como una herramienta para el fortalecimiento de la educación en el municipio, por conducto del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación;

V. Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en la distribución oportuna y la recuperación de libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios;

VI. Instrumentar conjuntamente con otras instituciones, programas de educación para adultos, de alfabetización y de educación comunitaria;

VII. Implementar en las instituciones educativas programas sobre valores para lograr un adecuado desarrollo biopsicosocial y una convivencia armónica dentro de las escuelas, para mejorar la salud psicológica de los alumnos y lograr un ambiente familiar sustentado en conductas de convivencia sana que además fortalezcan nuestra identidad durangueña y mexicana, a través de una cultura humanista y universal, que fomente el amor a la patria y sus símbolos, además de los sitios históricos y museos, así como la preservación de su entorno y los recursos naturales, y en general, todos aquellos programas que formen capital humano y sienten las bases de la sociedad del conocimiento para el municipio de Durango y sus habitantes;

VIII. Impulsar programas y actividades que fortalezcan los valores universales y educativos fortaleciendo la convivencia, tolerancia e inclusión social en el municipio de Durango;

IX. Proponer al Ayuntamiento, ejecutar y dar seguimiento, a programas de reconocimientos para docentes, y servidores públicos de las bibliotecas públicas municipales;

X. Promover la difusión de las actividades municipales a través de visitas guiadas al Ayuntamiento como medio para fomentar la participación y fortalecer la cultura democrática;

XI. Instalar, formar parte, e impulsar las actividades del comité municipal de becas para otorgar, de conformidad con el reglamento correspondiente y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, becas académicas en los niveles secundarias, medio superior y superior en el municipio;

XII. Vigilar el buen funcionamiento y crecimiento de la red de bibliotecas públicas municipales en coordinación con la Dirección General de Bibliotecas y de conformidad con las normas aplicables;

XIII. Generar vínculos con instituciones educativas y demás dependencias municipales para emprender acciones coordinadas en beneficio de la comunidad escolar,

XIV. Generar reglas de operación en los programas en materia de su competencia;

XV. Desarrollar actividades de promoción educativa dentro del municipio de Durango; y

XVI. Las demás que le encomienden la autoridad municipal y las disposiciones legales aplicables.

13. *La Dirección Municipal de Comunicación Social*

Como establece el artículo 49 del reglamento de referencia, la Dirección de Comunicación Social tiene las siguientes atribuciones:

I. Dar a conocer a través de los medios de comunicación o editar documentos de información para difundir los planes, programas, acciones y disposiciones de la autoridad municipal cuyo contenido sea de interés general;

II. A través de los medios de comunicación informar permanente, objetiva y oportunamente a la población del municipio acerca de las actividades de la autoridad municipal;

III. Fomentar la opinión, la crítica y la participación ciudadana para mejorar el desempeño del gobierno municipal;

IV. Fortalecer la unidad e identidad de los habitantes del municipio; promoviendo su participación en las acciones de gobierno;

V. Difundir contenidos, valores e información de utilidad colectiva que eleven la calidad de vida de los duranguenses;

VI. Informar, a través de los medios de comunicación, acerca de las acciones que la autoridad municipal realiza para atender las necesidades ciudadanas;

VII. Generar medios y procedimientos de comunicación al interior del Ayuntamiento y de la administración municipal que potencien las labores del municipio, y

VIII. Las demás que le encomienden la autoridad municipal y las disposiciones legales aplicables.

14. *La Dirección Municipal de Desarrollo Rural*

Ordena el artículo del reglamento de referencia que la Dirección Municipal de Desarrollo Rural está facultada para:

I. Ejecutar y gestionar programas de desarrollo social en el medio rural, para elevar la calidad de vida de esa población;

II. Promover las actividades productivas y de servicios, que tengan un impacto benéfico en el medio rural;

III. Promover, organizar y construir los comités de participación social en el medio rural para la realización de acciones de su competencia;

IV. Promover la comercialización y exportación de productos elaborados en el medio rural;

V. Promover convenios interinstitucionales con los tres órdenes de gobierno para garantizar la mezcla de recursos para apoyo de obras y acciones en el medio rural;

VI. Promover y difundir los programas de apoyo al campo y los productores derivados de los convenios de colaboración que se celebren con el Estado y la Federación;

VII. Promover y organizar exposiciones o eventos sobre actividades económicas para fomentar y fortalecer el desarrollo rural;

VIII. Proponer políticas y mecanismos para el fomento del desarrollo integral del medio rural;

IX. Analizar las condiciones económicas del entorno rural, para la planeación del desarrollo del municipio, formulando proyectos y propuestas de actividades vinculadas al Plan Municipal de Desarrollo;

X. Fortalecer la consulta y participación social sobre proyectos sociales y económicos;

XI. Establecer las bases para la organización, explotación, desarrollo, sanidad y protección de la ganadería en general, así como la explotación racional, conservación y mejoramiento de los recursos naturales, relacionados con esta actividad;

XII. Impulsar una nueva cultura de conservación y uso racional de los recursos naturales, buscando la recuperación y preservación de estos;

XIII. Concertar con los centros de investigación y desarrollo tecnológico, así como con las instituciones de nivel superior acuerdos para que realicen en el medio rural estudios de generación y validación de tecnología, enfocados a la actividad agropecuaria y forestal;

XIV. Fomentar e impulsar las actividades de traspatio como base para un desarrollo sustentable y de seguridad alimentaria;

XV. Fortalecer y fomentar la participación en la planeación y ejecución de políticas públicas dentro de la sociedad rural, y

XVI. Las demás que le encomienden la autoridad municipal y las disposiciones legales aplicables.

15. *La Dirección Municipal de Fomento Económico*

De acuerdo con lo señalado en el artículo 53 del reglamento multicitado, corresponde a la Dirección Municipal de Fomento Económico:

I. Crear, mantener y fomentar acciones y programas que promuevan el desarrollo económico en el municipio;

II. Formular, dirigir, coordinar y controlar las acciones y programas tendientes a fomentar e impulsar las actividades industriales, comerciales y en general todo tipo de actividad económica que genere la creación de empleos y mejore la economía de la ciudadanía;

III. Proponer al Ayuntamiento la celebración de convenios con los organismos del sector privado, gubernamentales y particulares a fin de coordinar esfuerzos tendientes a incrementar la actividad económica en el municipio;

IV. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones y relaciones nacionales e internacionales para establecer nexos de cooperación que redunden en beneficios para la comunidad;

V. Trabajar coordinadamente con cámaras, organismos intermedios, dependencias gubernamentales, instituciones educativas y sectores de la sociedad, en acciones conjuntas orientadas al desarrollo económico de la comunidad;

VI. Asesorar y capacitar a los sectores social y privado en temas relacionados con el desarrollo y el crecimiento de las actividades económicas, y la ejecución de proyectos para mejorar la economía familiar;

VII. Implementar y promover acciones en coordinación con organismos interesados en el desarrollo de las actividades industriales, comerciales, artesanales y de servicios, así como realizar, publicaciones, ferias, exposiciones y foros promociónales para estos fines;

VIII. Consolidar y gestionar todo tipo de apoyos para el desarrollo de las micros, pequeñas y medianas empresas, y fomentar la organización de la producción, la comercialización artesanal y las industrias familiares;

IX. Implementar y coordinar acciones de intermediación laboral orientadas a brindar apoyo al sector empresarial en cuanto a la cobertura de sus vacantes de empleo;

X. Coordinar y promover el desarrollo y trabajos de la Casa de la Plata, y

XI. Las demás que le encomienden la autoridad municipal y las disposiciones legales aplicables.

16. *La Dirección Municipal de Promoción Turística*

El artículo 55 de Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango atribuye a la Dirección Municipal de Promoción Turística:

I. Integrar los órganos del gobierno municipal, correspondientes para la correcta vinculación turística;

II. Promover la celebración de convenios con personas físicas y morales, así como con dependencias, organismos e institutos de los diferentes órdenes de gobierno para la realización de programas y proyectos de fomento turístico;

III. Promover el cumplimiento de los programas turísticos federales, estatales y municipales, así como el apoyo a los que están en ejecución o proceso;

IV. Fomentar la promoción turística y participar en la elaboración de una imagen turística unificada, en coordinación con los órdenes de gobierno federal y estatal;

V. Impulsar, mediante programas de capacitación, desarrollo y certificación, la mejora en el servicio turístico que ofrecen personas físicas y morales legalmente constituidas, con énfasis en la calidad y el desarrollo sostenible. De igual forma, fomentar que todas aquellas que no cumplan con lo dispuesto en las leyes federales, estatales y municipales en materia turística, se apeguen a dichos ordenamientos;

VI. Fomentar entre los habitantes del municipio la preservación, conservación y promoción de monumentos históricos, elementos culturales, áreas naturales y todos aquellos edificios, bienes y lugares que, por sus características, tengan o representen un atractivo y/o valor histórico, turístico y/o de identidad duranguense;

VII. Participar en los trabajos del comité municipal ciudadanizado de turismo;

VIII. Coordinar y promover el desarrollo y trabajos de la Casa de la Plata, y

IX. Las demás que le encomiende la autoridad municipal.

17. *La Dirección Municipal de Inspección*

En los términos del artículo 57 del reglamento en cita, compete a la Dirección Municipal de Inspección:

I. Tomar las medidas necesarias para la prevención de infracciones al Bando y a la reglamentación municipal, inclusive, la de infraccionar la conducta infractora;

II. Llevar a cabo el levantamiento de actas circunstanciadas en los casos en que el Inspector se percate de que la conducta de alguna persona ya sea física o moral actualice alguna de las faltas administrativas establecidas en el Bando, y demás reglamentación municipal;

III. Realizar las tareas de verificación y vigilancia permanentemente procurando que las actividades que se lleven a cabo en el territorio municipal se realicen con apego a la legalidad;

IV. Establecer programas de verificación y vigilancia tomando en cuenta los siguientes lineamientos:

a) Tipo de actividad económica;

b) Incidencia y reincidencia de faltas administrativas;

c) Factores y condiciones sociales que generen las infracciones;

d) Naturaleza de establecimientos mercantiles;

e) Naturaleza de la actividad considerada como infracción o falta administrativa;

V. Implementar, en su caso, y operar el sistema de atención inmediata de reportes y quejas de los habitantes del municipio, así como tomar las medidas discrecionales para proteger la identidad del quejoso;

VI. Participar en operativos de coordinación con otras dependencias y corporaciones brindándoles el apoyo que en derecho corresponda;

VII. Establecer sistemas de información y estadística sobre las faltas administrativas cometidas y número de actas levantadas por los inspectores para lo cual, en cada zona, se deberán entregar diariamente los reportes correspondientes que contendrán número de acta, motivo de la infracción y lugares infraccionados;

VIII. Implementar operativos para verificar los establecimientos con giros de alto riesgo o particularmente sensibles para la comunidad;

IX. Elaborar el padrón o registros de los diversos comerciantes agrupados que realizan distintas actividades económicas en algunos puntos de la ciudad, con el fin de poder llevar a cabo las verificaciones correspondientes;

X. Comunicar inmediatamente a la autoridad competente y mediante oficio, la comisión de delitos de que tenga conocimiento;

XI. Realizar las actas circunstanciadas que correspondan en los casos en que el inspector encuentre en flagrancia, la comisión de una falta administrativa;

XII. Llevar a cabo el levantamiento de las actas de visita de verificación, en su caso, cuando se le instruya mediante la respectiva orden de inspección;

XIII. Cuidar la observancia de las disposiciones jurídicas aplicables bajo los principios de honestidad, eficiencia, y profesionalización cuidando en todo momento el respeto de los ciudadanos, así como sus derechos humanos y garantías constitucionales;

XIV. Implementar programas de capacitación y actualización al personal de la Dirección para el conocimiento y correcta observancia de los ordenamientos legales y el cumplimiento eficaz de sus tareas;

XV. Elaborar y aplicar programas y acciones tendientes a lograr una mejor prestación de los servicios de inspección y vigilancia en el municipio;

XVI. Acatar los acuerdos y acciones que determine el Ayuntamiento, o proponga la comisión de las actividades económicas;

XVII. Establecer, en la medida de las posibilidades presupuestales, estímulos y reconocimientos al desempeño del personal operativo que propicien su crecimiento y superación, y

XVIII. Las demás que les confiere el presente Reglamento y las disposiciones legales aplicables.

18. *El Instituto Municipal del Arte y la Cultura*

El artículo 59 del reglamento mencionado autoriza al Instituto Municipal del Arte y la Cultura para:

> I. Fomentar y fortalecer la acción interinstitucional orientada a generar estrategias y acciones que incidan sobre el desarrollo del arte, la promoción de la cultura, el fomento de la identidad, la conservación del patrimonio y en general la recuperación del tejido social;
>
> II. Enriquecer y diversificar la programación de los festivales generados por la institución para garantizar calidad en la presentación de artistas y creadores y el disfrute para el público asistente;
>
> III. Planear y promover la realización de eventos culturales, así como programas de iniciación artística para los habitantes de la zona urbana y rural del municipio;
>
> IV. Apoyar la investigación y fortalecimiento de las culturas populares, con el propósito de fomentar la identidad regional y nacional;
>
> V. Fomentar la participación y colaboración entre las diversas instituciones y agrupaciones artísticas y culturales, con el propósito de enriquecer las políticas culturales a desarrollar en favor de la población;
>
> VI. Establecer acuerdos de colaboración con las demás instancias municipales, con organizaciones de la sociedad civil, así como con los órdenes de gobierno estatal y federal, para la realización de actividades artísticas y culturales;
>
> VII. Estimular y promover a los individuos o grupos que sobresalgan en actividades artístico-culturales;
>
> VIII. Generar los mecanismos necesarios para garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios culturales del municipio, y
>
> IX. Las demás que determine la reglamentación municipal aplicable o que señale el Ayuntamiento.

19. *El Instituto Municipal del Deporte*

Según el artículo 59 del reglamento aludido, compete al Instituto Municipal del Deporte:

> I. Coordinar y fomentar la recreación, el ejercicio, la práctica y enseñanza del deporte entre los habitantes del municipio;
>
> II. Apoyar a los organismos, escuelas, asociaciones, ligas deportivas e instituciones en sus eventos deportivos así como a los deportistas en general y

de alto rendimiento, tanto en la ciudad como en el medio rural, en todas sus especialidades;

III. Realizar convenios con asociaciones deportivas nacionales e internacionales con la finalidad de desarrollar más y mejor el deporte;

IV. Promover programas de capacitación en las materias de deporte, cultura física y desarrollo integral de la población;

V. Crear o fortalecer, las ligas de todas las disciplinas deportivas en el municipio, procurando su incorporación a las asociaciones deportivas estatales;

VI. Instrumentar mecanismos que garanticen la conservación, el buen uso y el óptimo aprovechamiento de los centros deportivos;

VII. Formar parte e impulsar las actividades del comité municipal de becas, otorgando, de acuerdo con los recursos presupuestales disponibles, becas deportivas a los alumnos de nivel primaria y hasta el nivel medio superior, en alguna institución de educación del municipio, de conformidad con el reglamento correspondiente, y

VIII. Las demás que le encomiende la autoridad municipal y le determinen este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

20. *El Instituto Municipal de la Juventud*

Conforme a lo ordenado en el artículo 59 del multicitado reglamento, el Instituto Municipal de la Juventud está facultado para:

I. Programar, organizar y ejecutar las acciones de orientación, bienestar económico y de recreación de la juventud en el municipio;

II. Establecer los mecanismos de coordinación entre el Instituto y las dependencias y organizaciones de apoyo a la juventud, así como con los sectores público, social y privado;

III. Proponer la firma de convenios y contratos, así como los demás actos jurídico-administrativos que resulten necesarios para beneficio de la juventud en el municipio;

IV. Promover y apoyar el establecimiento de espacios para la atención a la juventud en el municipio;

V. Coadyuvar en el proceso de integración de los jóvenes al a sociedad para el fortalecimiento, participación y corresponsabilidad con los sectores económico, social y político;

VI. Promover y difundir los diferentes programas de atención a la juventud en el municipio;

VII. Atender y evaluar las propuestas y recomendaciones que integren los diversos grupos juveniles en el municipio, y

VIII. Las que le encomiende la autoridad municipal y le determinen este Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

21. *El Instituto Municipal de la Mujer*

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 66 del reglamento multicitado, el Instituto Municipal de la Mujer tiene como atribución:

I. Coadyuvar con el instituto estatal de la mujer en la instrumentación y operación del programa estatal de la mujer dentro del municipio;

II. Impulsar programas tendientes al mejoramiento del desarrollo integral de la mujer en lo relativo a educación, salud, alimentación, capacitación, ejercicio de derechos, cultura, trabajo y remuneración y todos aquellos que tengan como eje el desarrollo social;

III. Diseñar el programa municipal de la mujer e incorporar en proyectos específicos de desarrollo a las mujeres adolescentes, deportistas, madres solteras, discapacitadas y de la tercera edad;

IV. Fomentar la igualdad de derechos y oportunidades, reconociendo y dignificando la imagen de la mujer ante la sociedad;

V. Auspiciar la creación de instancias de atención integral de la mujer, principalmente en los aspectos jurídicos. asistenciales, médicos y psicológicos;

VI. Implementar acciones como perspectivas de género de combate a la pobreza, marginación y exclusión de las mujeres tanto en la zona urbana como en la rural;

VII. Promover la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres en todas las etapas de su vida y ámbitos de desarrollo;

VIII. Promover la incorporación de las mujeres en los programas y acciones de la Administración Pública;

IX. Promover reformas legislativas para procurar la participación de las mujeres en condiciones equitativas, en todos los ámbitos, sin importar su edad, religión o condición social, así como promover el cumplimiento de las normas vigentes;

X. Establecer un sistema de información y estadística sobre la condición de las mujeres, y promover estudios en coordinación con instituciones académicas y sociales;

XI. Impulsar acciones que contribuyan a resolver el problema de la violencia contralas mujeres, en todas sus modalidades, priorizando su prevención;

XII. Impulsar, a través de los medios de comunicación y en el sistema educativo, una cultura de equidad entre los géneros mediante imágenes o mensajes publicitarios no discriminatorios que favorezcan la eliminación de imágenes nocivas o estereotipadas sobre las mujeres y promover el respeto a la dignidad de género;

XIII. Llevar el registro de los programas y acciones de instituciones públicas, privadas y sociales de investigación y apoyo a las mujeres en el municipio;

XIV. Promover y apoyar la coordinación interinstitucional para la ejecución de los programas, proyectos y acciones conjuntas a favor de las mujeres en el municipio, y

XV. Las demás que le encomiende la autoridad municipal y le determinen este reglamento y las demás disposiciones legales.

II. La administración descentralizada del municipio de Durango

En los términos de los artículos 73, 74, 75 y 76 del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, son organismos públicos descentralizados de la administración pública del municipio de Durango: "Aguas del Municipio de Durango", el "Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Durango", el "Instituto Municipal de Planeación de Durango" y el "Instituto Municipal de Vivienda de Durango".

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo décimo primero

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En su versión original nuestra actual Carta Magna no destinó su artículo 115 para regular exclusivamente al municipio, ya que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los estados de la república; tal precepto permaneció intocado durante más de trece años, pues la primera reforma de este numeral de la Constitución federal se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco las tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

I. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional

En mi opinión, la reforma más importante de cuantas se han hecho a la Constitución de 1917 en materia municipal, es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, en cuya virtud se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma —novena del artículo 115—, en su parte relativa a los servicios públicos municipales, dispuso:

> Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
>
> a) Agua potable y alcantarillado;
> b) Alumbrado público;
> c) Limpia;
> d) Mercados y centrales de abasto;
> e) Panteones;

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), fracción III, del artículo 115 constitucional que acabo de transcribir, respecto de los cuales, cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que hubiera convenido fuesen municipales, ni en rigor eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

Se comprueba lo anterior porque en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban los servicios públicos de taxi, de estacionamientos de vehículos y de transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en los municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general. En cambio, se incluyeron como servicios públicos algunas actividades del gobierno municipal que se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, tales como seguridad pública y tránsito, pese a que como ya vimos en capítulo anterior, servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, imperio y autoridad del estado.

Igualmente, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a calles, parques y jardines, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras son las obras realizadas o producidas por el Estado —en el caso de la obra

pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Sin duda, las calles, parques y jardines son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos y de mercados; de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

II. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional

La décima reforma del artículo 115 constitucional consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116 para dedicar la casi totalidad del numeral 115 al municipio, quedando intacta su fracción III.

III. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra ley fundamental, porque al considerar a la seguridad pública no como un servicio público sino —con todo acierto— como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, sin haberla retirado —como debió haber sido— del referido catálogo de servicios públicos municipales, tuvo por consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos —el 21 y el 115— de nuestra ley fundamental fuese simultáneamente función pública y servicio público.

IV. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional

Lamentablemente, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes

en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Merced a la reforma de 1999 se hicieron algunas otras modificaciones al catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional —ahora de funciones y servicios públicos—; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales"; el de limpia se nombra "Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos"; el de calles, parques y jardines: "Calles, parques y jardines y su equipamiento", y los de seguridad pública y tránsito: "Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito"; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

Conforme al nuevo texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, "Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales". Evidentemente, ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que corresponde al "agua potable", no es en sí y por sí un servicio público, sino el producto que éste suministra; por tanto, la denominación correcta sería "servicio público de suministro de agua potable"; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de "drenaje", para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al "alcantarillado", debe decirse que no es un servicio público, sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y, en lo que atañe al "tratamiento y disposición de sus aguas residuales", es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en mi opinión debiera ser: "*a*) Suministro de agua potable y drenaje".

De acuerdo con el nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo constitucional en comento, son funciones y servicios públicos: "Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos"; lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de esos conceptos es función pública y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos son actividades socioeconómicas residuales de interés público a cargo

del municipio, que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, 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, como es el de transporte urbano.

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 duranguense

Acerca del municipio, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece:

Artículo 153.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación de las siguientes funciones y servicios públicos:

I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

II. Alumbrado público.

III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

IV. Mercados y centrales de abasto.
V. Panteones.
VI. Rastros.
VII. Calles, parques y jardines, y su equipamiento.
VIII. Seguridad pública, policía preventiva y vial.
IX. Estacionamientos públicos, entendiéndose como tales, aquellos que se establezcan en las vías públicas de circulación.
X. Los demás previstas en la presente Constitución y en la ley.

VI. Los servicios públicos en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango

Por su parte, el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango, en relación con los servicios públicos, dispone:

> Artículo 5.- La Dirección Municipal de Servicios Públicos es la dependencia encargada de llevar a cabo la prestación de los servicios públicos de alumbrado, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos, forestación urbana, mantenimiento y operación de áreas verdes, parques, jardines, fuentes, monumentos y zoológicos que se encuentren bajo resguardo del gobierno municipal…

VII. Marco jurídico de los servicios públicos del municipio de Durango

Integran el régimen jurídico de los servicios públicos del municipio de Durango, tanto la Constitución federal, como la Constitución local, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango, el Reglamento de la Administración Pública del Municipios de Durango.

VIII. Municipalización de los servicios públicos

Con frecuencia se habla de "municipalización de los servicios públicos", expresión de carácter proteico, dada la transformación de su sentido en el curso de los años; así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro rotulado *El problema municipal mexicano*, explicaba: "Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los

servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos".[235]

IX. Los inobjetables servicios públicos municipales del estado de Durango

En el texto de los artículos 115, fracción III, de la Constitución federal y 153 de la Constitución local se identificó como inobjetables servicios públicos municipales a los siguientes:

I. Agua Potable.
II. Drenaje.
III. Alumbrado público.
IV. Limpia.
V. Mercados y centrales de abasto.
VI. Panteones.
VII. Rastros.

1. *El servicio público de agua potable*

El servicio público de suministro de agua potable se puede entender como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

2. *El servicio público de drenaje*

Suministro de agua potable y drenaje constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que por lo general se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cualquiera de sus usos legalmente previstos —doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros— el agua queda contaminada por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o rencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

[235] Castorena Zabala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

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, de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.

El servicio público de drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

3. *El servicio público de alumbrado público*

Se puede explicar el servicio público de alumbrado público como una actividad técnica, sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general consistente en disponer —básicamente durante la noche, en la vía pública—, de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Salvo los invidentes, toda persona que salga a la vía pública iluminada durante la noche automáticamente se convierte en usuario del servicio público de alumbrado; por tanto, más que un servicio "obligatorio" es un servicio "obligado" para el viandante nocturno, quien lo desee o no, se convierte en usuario del mismo por el solo hecho de usar la vía pública iluminada durante la noche.

4. *El servicio de limpia*

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 el 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 todos los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

5. *El servicio público de mercados y centrales de abasto*

Para explicar el servicio público de mercados y centrales de abasto, diré que se trata de una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

6. *El servicio público de panteones*

La realización de actividades técnicas apoyadas en instalaciones adecuadas para la cremación, inhumación y reinhumación de cadáveres constituye un requerimiento insoslayable que el poder público busca atender idóneamente mediante el servicio público de panteones el cual se puede entender como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

7. *El servicio público de rastro*

Una dieta razonablemente balanceada para seres humanos requiere del consumo cotidiano de productos cárnicos; en consecuencia, el sacrificio de animales en lugares adecuados para convertirlos en alimentos aptos para el consumo constituye una necesidad de carácter general, cuya satisfacción

debe atender el poder público de manera idónea, mediante la prestación del servicio público de rastro, consistente en una actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

X. Actividades municipales arbitrariamente consideradas servicios públicos

Como hice notar en páginas anteriores, 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 apunta Enrique Silva Cimma: "Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal".[236]

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".[237]

En el estado de Durango, 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.

---

[236] Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 53.

[237] Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 27.

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 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; 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 153 de la Constitución duranguense.

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aun la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas por el congestionamiento vehicular, cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

> Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.[238]

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".[239]

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 hu-

[238] Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

[239] Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

mano de sentirse a salvo, encontramos una modalidad llamada protección civil, la cual implica hacer frente a los peligros o daños derivados de los desastres ocasionados por fenómenos naturales o por actividades humanas, ya sea previniendo en lo posible su materialización con el objeto de tomar medidas que minimicen los daños que provocan, o bien restableciendo los bienes y servicios que resultaren vulnerados con el paso de estos acontecimientos de la manera más pronta y eficaz. Al respecto, la Ley General de Protección Civil de 2012, en la fracción XLII de su artículo 2o., define a la protección civil como:

> ...la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

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*

La obra pública consiste en la transformación de un inmueble realizada por un órgano del poder público o en su nombre con un propósito de inte-

rés general, ya sea el uso público, el desempeño de una función pública o la prestación de un servicio público.

Consecuentemente, las calles, los parques y los jardines municipales son resultado de la transformación realizada por los órganos competentes del poder público o, por su cuenta, de los correspondientes inmuebles; por lo tanto, son obras públicas.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo décimo segundo

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La buena marcha de la administración pública exige su permanente control y vigilancia, porque si no se comprueba sistemáticamente la correcta actuación de sus órganos, y de los individuos que están a cargo de ellos, se corre el riesgo de que estos últimos dejen de atender el interés público y se dediquen a colmar su interés particular.

En el desempeño gubernamental, los actos más importantes incluyen los relacionados con el tesoro público, de ahí la importancia de garantizar a los contribuyentes, que aportan una porción de sus riquezas para el sostenimiento del Estado, la seguridad de que el producto de sus contribuciones se emplea en los propósitos autorizados legalmente.

Con evidente terquedad, la historia señala que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

No existe organización política o social que no requiera de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño, y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.

La vigilancia, fiscalización o control, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio estado tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

Es incuestionable lo forzoso que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible 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 dentro de la misma administración; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano Legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en las administraciones públicas de los estados y de la Ciudad de México.

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; al 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).[240]

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.[241]

---

[240] Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

[241] Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 32.

I. El control externo de la administración pública en el estado de Durango

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.[242]

[242] 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;[243] 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 Durango.
— La Federación y un municipio del estado de Durango.
— El estado de Durango y otra entidad federativa.
— Un municipio del estado de Durango y uno de otro estado.
— Dos poderes del estado de Durango, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
— El estado de Durango y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
— El estado de Durango y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnada por la Federación; de los municipios impugnadas por los estados; o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o de sus cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo estado, o entre dos órganos de gobierno de la Ciudad de México, tendrá efectos *erga omnes* a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos

[243] 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 Durango 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 Durango, el juicio de amparo constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso-administrativos, por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la administración pública del estado o de sus municipios. Cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo, y el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del mismo; y cuando el acto reclamado es de carácter negativo, o sea que se trate de una omisión, el efecto del amparo —como señala el artículo 77 de 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—[244] 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*.[245]

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:

[244] 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.

[245] 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 reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal;
>
> c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.
>
> Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

A su vez, la sentencia o resolución que pone fin al juicio de amparo en el juzgado de distrito puede impugnarse mediante el recurso de revisión, que por lo general se llevará en segunda instancia ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda. Excepcionalmente, en los términos del artículo 83 de la Ley de Amparo será competente para conocer del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo —por estimarlos inconstitucionales—, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.[246]

[246] Artículo 83. "Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y (*sic*) subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 84, en los demás casos son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión; sin embargo, la Suprema Corte puede ejercer la facultad de atracción en los términos del artículo 85, cuando estime que un amparo en revisión —por sus características especiales— deba ser de su conocimiento".

Siempre que el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario procede el amparo directo, que puede interponerse ante un tribunal colegiado de circuito contra la sentencia definitiva o resolución de dichos tribunales que ponga fin al juicio respectivo. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones pronunciadas en materia de amparo administrativo directo, siempre que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución según previenen los artículos 83 y 85 de la Ley de Amparo.

C. *El contencioso administrativo*

Como explican los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, "entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública".[247]

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 de que aquella 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 se resiste a la "pretensión", entendida ésta como "la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio".[248]

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder o superioridad de su querer y tampoco un derecho, habida cuenta de que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tal

[247] Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, "Contencioso administrativo", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

[248] Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

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.[249]

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 Durango se denomina Sistema Local Anticorrupción del Estado de Durango y las leyes que de ellas deriven, se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, 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 9 de su ley orgánica se integra con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios.

2. *Por medio del Congreso del Estado*

En el estado de Durango, 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 Durango, principalmente en las siguientes fracciones de su artículo 82:

> Aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del estado y de los municipios; así como la ley que contiene el presupuesto de egresos del estado, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos. Si para un ejercicio fiscal éstas no se aprobaran, regirán los del ejercicio anterior, en los términos que dispongan la ley.
>
> Recibir la cuenta pública del Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos.
>
> Revisar, discutir y aprobar, en su caso, con vista del informe que rinda la Entidad de Auditoría Superior del Estado, la cuenta pública que anualmen-

[249] *Ibidem*, pp. 8 y 9.

te le presentarán, el Ejecutivo, los órganos constitucionales autónomos y los ayuntamientos del Estado, sobre sus respectivos ejercicios presupuestales.

Llevar un registro del patrimonio de los servidores públicos en los casos que proceda.

Erigirse en Jurado de Acusación en los casos de presunta responsabilidad política y penal.

3. *Por medio del órgano de fiscalización superior*

En el estado de Durango, el artículo 85 de la Constitución local prevé la existencia de la Entidad de Auditoría Superior del Estado, como órgano del Congreso del Estado con autonomía técnica y de gestión, mediante el cual se ejerce la función de fiscalización.

La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango, en su artículo 12, dispone que la función de fiscalización se lleve a cabo de acuerdo con los principios de imparcialidad, profesionalismo y objetividad, y señala en su artículo 2o., como sujetos de fiscalización superior, a los poderes del estado, sus entidades y dependencias, así como las administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y órganos constitucionales autónomos, y cualquier otro ente público.

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.[250] Sin variar sus funciones, en 1719 se convirtió en canciller de justicia, mismo que de 1766 a 1772 dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.

El *ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitie Ombudsman* en la Constitución de Suecia de 1809, porque, como hace notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó esa ley fundamental en su artículo 96 consistían en: controlar la observancia de las leyes por los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su

[250] Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.[251]

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:

— Receptor de quejas populares contra el poder público.
— Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
— Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
— Órgano apolítico.
— Sus resoluciones no son vinculatorias.
— Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
— Sus requisitos procesales son mínimos.

La institución de defensa de los derechos humanos se ha establecido en México de acuerdo con un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el del ámbito nacional y el de las entidades federativas; en el primero de ellos, tenemos a un organismo público creados por el Congreso de la Unión; y en cada una de las entidades federativas, los respectivos organismos locales para la protección de los derechos humanos.

En el caso de estos últimos, conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

[251] Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración,* Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia la cual está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el estado de Durango, esta institución se materializa a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 82 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 Durango no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus atribuciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de su ley, consisten en:

> I. Recibir quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos;
>
> II. Recibir denuncias y declaraciones por la comisión de delitos, turnándolas a la autoridad competente, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Víctimas;
>
> III. Conocer e Investigar, a petición de parte o de oficio, posibles violaciones a derechos humanos en los siguientes casos:
>
> a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades estatales o municipales en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, incluyendo la falta o deficiencia en la prestación del servicio público;
>
> b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometa hechos que la ley señale como delitos con tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local de Durango, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con los hechos que la ley señale como delito particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
>
> IV. Procurar la conciliación entre los quejosos y los servidores públicos señalados como responsables, así como la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita, a excepción de violaciones graves a derechos humanos;
>
> V. Formular Recomendaciones públicas, no vinculatorias;
>
> VI. Presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en base a lo establecido en esta Ley y en el Reglamento;

VII. Promover la observancia de los derechos humanos en el estado;

VIII. Presentar las iniciativas de leyes que promuevan las reformas en asuntos relativos a derechos humanos;

IX. Proponer a las diversas autoridades del estado de Durango, en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos a disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de políticas y prácticas administrativas que, a juicio de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, redunden en una mejor protección de los derechos humanos y garanticen la aplicación de Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en materia de derechos humanos signados y ratificados por el Estado mexicano;

X. Promover el estudio, enseñanza, divulgación y prevención de los derechos humanos en el ámbito municipal y estatal; propiciando en la sociedad el desarrollo de esa cultura;

XI. Supervisar, que las personas que se encuentren privadas de su libertad en los diversos establecimientos de detención o reclusión, cuenten con las prerrogativas constitucionales y legales que garanticen la plena vigencia de sus derechos humanos. Asimismo, se podrá solicitar la revisión médica, tanto física y psicológica de los detenidos, cuando se presuma que han sufrido malos tratos, tortura o cuando así lo requieran, comunicando a las autoridades competentes los resultados para que tomen las medidas conducentes y en su caso, se denuncie ante las autoridades competentes;

XII. Coordinarse con autoridades federales, estatales o municipales, para la salvaguarda de los derechos humanos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado, concertando además con los diversos sectores de la sociedad, acciones que conlleven al logro de este fin;

XIII. Colaborar con la Comisión Nacional durante las visitas de supervisión penitenciaria, así como en los trámites e investigaciones de ésta, o de las demás Comisiones Estatales;

XIV. Expedir el Reglamento y el Reglamento del Servicio Profesional en Derechos Humanos;

XV. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos, en los que se deberá incluir la capacitación a las autoridades estatales y municipales sobre la materia; así como la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

XVI. Practicar visitas e inspecciones a los Centros de Asistencia Social e Instituciones de Asistencia Privada donde se presten servicios asistenciales como son: casas hogares, casas asistenciales, instituciones y organismos que trabajen con la niñez, instituciones para el tratamiento y apoyo a enfermos mentales, instituciones donde se preste asistencia y apoyo a las personas con capacidades diferentes, a las personas adultas mayores, centros de asistencia e integración social, instituciones y centros de salud y demás establecimientos de asistencia social en Durango, para cerciorarse del absoluto respeto a los derechos humanos de los internos.

XVII. Solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, las medidas precautorias o cautelares que estime necesarias, con el propósito de conservar o restituir a una persona en el goce de sus derechos humanos. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar deberán comunicar a la Comisión dentro del plazo fijado por el visitador, que no podrá ser mayor de tres días, si la medida ha sido aceptada, informando en su caso, las acciones realizadas con ese fin, añadiendo la documentación que lo confirme. Las autoridades o servidores públicos están obligados a cumplirlas en sus términos una vez que admitan las medidas a que se refiere el presente párrafo. La Comisión podrá verificar su cumplimiento en cualquier tiempo;

XVIII. Promover, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de las personas a gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;

XIX. Supervisar el debido respeto de los derechos humanos en las áreas de detención, retención, aseguramiento e internamiento del estado, oficinas del Ministerio Público, reclusorios y sedes judiciales, para verificar que las autoridades hagan efectivos los derechos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Local y en los Tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Estado mexicano haya ratificado en materia de detención y procesamiento;

XX. Desarrollar programas encaminados a la protección de la libertad de expresión y de los derechos humanos de los profesionales que ejercen el periodismo;

XXI. Difundir programas preventivos en materia de derechos humanos elaborados en la lengua materna de los grupos étnicos reconocidos en el estado, para que sus integrantes los puedan entender y tengan acceso a una mejor defensa y conocimiento de sus derechos;

XXII. Impulsar la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en general y con las particulares consideraciones para los menores integrantes de los grupos indígenas de nuestro estado; y

XXIII. Las demás que le otorgue la presente Ley y otros ordenamientos legales.

La ley en comento dispone en su artículo 10 que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos se integra con su presidencia, una Secretaría Ejecutiva, una Visitaduría General, una Secretaría Administrativa, un Órgano de Control Interno, una Dirección de Difusión y Capacitación de los Derechos Humanos, una Dirección de Orientaciones Jurídicas, una Dirección de Seguimiento de Recomendaciones, visitadurías numerarias, y además un consejo.

El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y los consejeros son nombrados 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 Durango 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 Durango y de los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública.

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".[252]

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".[253]

En su artículo 69, la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Durango establece para la impugnación de la indebida actuación de la administración pública el recurso de revocación, conforme al cual "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia adminis-

[252] Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

[253] Escola, Héctor Jorge, *Tratado integral de los..., cit.*, p. 217.

trativa o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revocación ante la autoridad administrativa que emita el acto".

La ley en cita, en sus artículos 83 y 84, establece el plazo de quince días para interponer, ante la autoridad que emitió el acto impugnado, el referido recurso administrativo, cuyos requisitos están señalados en los siguientes términos:

> ARTÍCULO 84. El escrito de interposición del recurso de revocación deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, debiendo expresar;
>
> I. La autoridad administrativa a quien se dirige;
>
> II. El nombre del recurrente y del tercero si lo hubiere, señalando su domicilio, así como el lugar para efectos de notificaciones;
>
> III. El acto que se recurre y bajo protesta de decir verdad la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
>
> IV. Los agravios que se le causan, y
>
> V. Las pruebas que se ofrecen en relación con los hechos controvertidos de que se trate.

Como establece el artículo 89 de la ley de referencia, el recurso de revocación es improcedente contra actos que son materia de otro recurso que está pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado, o que no afecten los intereses jurídicos del promovente; o contra actos consumados o consentidos expresamente; tampoco procede el recurso de revocación en el caso que se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo; y en los casos en que se presente fuera del plazo señalado en el artículo 83 de la propia ley.

En los términos del artículo 86 de la ley invocada, la interposición del recurso de revocación suspende la ejecución del acto impugnado, a condición de que lo pida expresamente el recurrente, que proceda el recurso y no se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, ni se causen daños o perjuicios a terceros, salvo que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; en los casos de multas administrativas, el recurrente deberá garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal del estado; en todo caso, la autoridad deberá acordar la suspensión o la denegación de la suspensión, dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto operará la afirmativa ficta, pues se entenderá otorgada la suspensión.

2. *Por medio de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Durango*

La Secretaría de la Contraloría del Estado de Durango 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; además, 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 Durango.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capítulo décimo tercero

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA DURANGUENSE

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.[254]

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.[255]

[254] González Pérez, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, t. I, p. 47.
[255] *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, barón de la Brede y de Montesquieu, se resume en el siguiente párrafo: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares".[256]

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.[257]

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".[258]

---

[256] Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Mercedes Vázquez y Pedro de Vega, Madrid, Sarpe, 1984, p. 169.

[257] Sieyès, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 248.

[258] Secretaría de Gobernación, *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Segob, 1989, p. 15.

II. La desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales

Al terminar la época de 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".[259]

Asimismo, en su artículo 13 establecía una separación entre las funciones judiciales y las administrativas, por la cual vedaba a los jueces perturbar

[259] Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *Les grands textes administratifs*, París, 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.[260]

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.[261]

En opinión de Roger Bonnard, el pensamiento revolucionario francés interpretó el principio de la separación de poderes compuesto de dos corolarios básicos: "a) La separación, diríamos, en compartimentos estancos de los órganos legislativo, administrativo y judicial. b) La separación de la administración activa de la administración contenciosa".

El primer corolario se puso en práctica mediante la ley 16-24 de agosto de 1790, que acabó con la costumbre de los tribunales judiciales de intervenir en los quehaceres legislativos y administrativos.

Además, la referida ley de agosto de 1790 abonó el terreno para implementar el segundo corolario, al prohibir a los tribunales perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos y hacer comparecer ante ellos a los administradores, lo cual daba lugar a una jurisdicción especial para la materia administrativa asignada durante pocos años por determinación de la ley 7-11 de septiembre de 1790 al jefe de Estado y a los ministros, situación que no podía durar porque el doble papel —de juez y parte— atribuido a tales funcionarios administrativos contradecía abiertamente la idea de la separación de la administración activa de la administración contenciosa, indispensable para una auténtica y efectiva separación de poderes.

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

[260] *Idem*.

[261] Corail, Jean-Louis de, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif francais*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954, p. 2.

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".[262]

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 los 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.[263]

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 integran-

[262] Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 59.
[263] Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 60.

tes, 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.[264]

IV. Surgimiento y evolución de la justicia contenciosa administrativa en México

Los textos constitucionales mexicanos no autorizaron la creación de un órgano jurisdiccional ajeno al poder judicial, con competencia para resolver las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas, sino hasta el año de 1946 cuando, mediante adición de un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional, se determinó que:

> En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia, o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.[265]

---

[264] 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.

[265] *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1946.

El germen de la jurisdicción administrativa en México aparece en las *Lecciones de derecho administrativo* impartidas por Teodosio Lares en 1851, en las que propuso un modelo de tribunal contencioso administrativo que, después, durante la dictadura santanista, trataría de establecer en la práctica mediante la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, expedida en el Palacio Nacional el 25 de mayo de 1853 por el general Antonio López de Santa-Anna, en su carácter formal de presidente de México, con el refrendo de su ministro de justicia, Teodosio Lares.

Toca a Teodosio Lares el honor de iniciar la elaboración de la doctrina del derecho administrativo mexicano, por medio de sus catorce lecciones dictadas en 1851, por el entonces senador, en el *Ateneo Mexicano*, mismas que publicó el año siguiente la Imprenta de Ignacio Cumplido.

La Ley Lares, dictada al influjo de la doctrina y legislación francesas, fue un intento frustráneo de sustituir el sistema judicialista adoptado por la Constitución de 1824, que encomendaba a los tribunales ordinarios la resolución de las controversias suscitadas entre los particulares y la administración, por el modelo francés; este ordenamiento jurídico que no llegó a tener eficacia se integró con sólo catorce artículos, el primero de los cuales excluyó a la autoridad judicial del conocimiento de las cuestiones administrativas, las que, en los términos de su artículo 2o., eran principalmente las relativas a las obras públicas, los contratos celebrados por la administración, las rentas nacionales y los actos administrativos que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad.

Otro intento frustráneo por establecer el contencioso administrativo lo constituyó la Ley Sobre lo Contencioso Administrativo de 12 de octubre de 1865, que fue 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.

Durante el resto del siglo XIX, en México ya no hubo espacio para la justicia contenciosa administrativa, pues no fue sino hasta 1924 cuando se creó el Jurado de Penas Fiscales el cual, en 1926, cambió su nombre por el de Jurado de Infracciones Fiscales

Fue en los años treinta del siglo XX cuando reapareció tímidamente el contencioso administrativo en México en la figura del Tribunal Fiscal de la Federación —al que se asignaron, con carácter de delegadas, funciones de naturaleza jurisdiccional—, por obra de la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1937.

Merced a la expedición y reformas de diversos ordenamientos legales se mejoró la naturaleza jurídica y se incrementó la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y en 2000 se cambió su denominación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano de plena jurisdicción, que ahora lleva el nombre de Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Como queda dicho en párrafos anteriores, en virtud de la reforma del artículo 116 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987, se estableció en su fracción IV que las Constituciones y leyes de los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitasen entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Como también lo mencioné, la posterior modificación del artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de mayo de 2015, convirtió en obligatoria para los estados la creación de tribunales administrativos para dirimir las controversias que puedan darse entre los particulares y la administración pública, tanto del estado como de sus municipios, a pesar de que esto último vulnera la autonomía municipal, porque somete a la administración pública municipal a la jurisdicción del tribunal administrativo del estado, lo cual contradice el propósito de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional de fortalecer la autonomía municipal, y además, cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa anterior a la modificación de 2015 del artículo 116 constitucional, diseñado a la manera de compartimentos estancos, conforme al cual la justicia contenciosa administrativa de la Federación, de los estados y de los municipios debía impartirse de manera inconexa, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no conoce en segunda instancia de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos de los estados, ni los de éstos podían conocer, de conformidad con el numeral 115 citado, de las sentencias de los tribunales administrativos de los municipios.

La modificación de 2015 al artículo 116 constitucional cambia el esquema nacional de jurisdicción administrativa, que hasta entonces estuvo diseñado a la manera de compartimentos estancos, porque ahora el tribunal administrativo de cada estado tiene competencia para conocer de los conflictos que se den entre los particulares y la administración pública municipal, en evidente detrimento de la autonomía municipal.

1. *El contencioso administrativo en materia federal*

En los términos de su ley orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de autonomía para dictar sus fallos, que cuenta con jurisdicción plena y forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa está determinada en los artículos 3o. y 4o. de su ley orgánica que, entre otras cuestiones, le permiten conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y actos administrativos dictados por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, así como de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos, o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

También tiene competencia para conocer de las resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, las que resuelvan los recursos administrativos, las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos.

2. *El contencioso administrativo en los estados de la República*

Como lo señalé antes, el texto vigente del artículo 116 constitucional obliga a los estados a contar con tribunales administrativos competentes para conocer no sólo de la controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública del estado, sino también entre aquellos y la administración pública municipal. En cumplimiento de esta obligación constitucional, los estados han instituido o adecuado sus tribunales administrativos en consonancia con dicha disposición; así, por ejemplo, en el capítulo I de su título I, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango dispone:

> ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer la integración, organización, atribuciones y funciona-

miento del Tribunal de Justicia Administrativa. El Tribunal de Justicia Administrativa es la autoridad jurisdiccional dotada de plena autonomía para dictar sus fallos; tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal, municipal y los particulares. Es competente para imponer las sanciones a los servidores públicos del estado, de los municipios y de los Órganos Constitucionales Autónomos, por responsabilidades administrativas graves y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; fincará a los responsables, el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de entes públicos, locales o municipales. El Tribunal conocerá también de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley. Asimismo es competente para conocer y tramitar los juicios que se presenten en materia de responsabilidad patrimonial del estado y sus municipios.

ARTÍCULO 2. El Tribunal de Justicia Administrativa forma parte del Sistema Local Anticorrupción en los términos de la legislación correspondiente y estará sujeto a las bases establecidas en los artículos 113 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, la Ley del Sistema Local Anticorrupción, y demás ordenamientos que resulten aplicables para el ejercicio de su función.

ARTÍCULO 3. Las resoluciones que emita el Tribunal de Justicia Administrativa deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad 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 Adminis-

trativa de la Ciudad de México, en la que se establecerán los procedimientos que competen a ese Tribunal y los recursos para impugnar sus resoluciones.

2. El Tribunal tendrá a su cargo:

I. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública de la Ciudad de México, las alcaldías y los particulares;

II. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a las personas servidoras públicas locales y de las alcaldías por responsabilidades administrativas graves

III. Imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves;

IV. Fincar a las personas responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de la Ciudad de México o de las alcaldías, o al patrimonio de los entes públicos de dichos ámbitos de gobierno;

V. Recibir y resolver los recursos que interpongan las y los ciudadanos por incumplimiento de los principios y medidas del debido proceso relativos al derecho a la buena administración, bajo las reservas de ley que hayan sido establecidas; para tal efecto, el Tribunal contará con una sala especializada en dirimir las controversias en materia de derecho a la buena administración; y

VI. Conocer y resolver sobre las faltas administrativas graves cometidas por personas servidoras públicas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de las alcaldías y de los organismos autónomos en el ámbito local.

3. La ley regulará y garantizará la transparencia en el proceso de nombramiento de las y los magistrados que integren el Tribunal y sus respectivas salas. Para garantizar el desempeño profesional de sus integrantes, el Tribunal, por conducto del órgano que señale la ley, tendrá a su cargo la capacitación y especialización de su personal. Para garantizar el desempeño profesional y el reconocimiento a sus méritos, la ley establecerá el servicio civil de carrera, determinará sus derechos y obligaciones, así como el régimen disciplinario al que estarán sujetos.

4. *Perspectivas de la jurisdicción administrativa*

En la actualidad coexisten a escala planetaria dos esquemas distintos para el desempeño de la tarea de juzgar a la administración pública: el monista y el clásico esquema dual francés, pero existe hoy en día una tendencia, cada vez más significativa, de fusionar ambos esquemas; lo 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.

No obstante, con independencia 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 Durango

En los términos del artículo 9o. de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, dicho tribunal se integra con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios; dispone el artículo 10 de la ley en cita que los magistrados sean nombrados por el Ejecutivo del estado y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes en el congreso.

Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la ley aludida, los requisitos consisten en:

> I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
>
> II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;
>
> III. Poseer título de licenciado en Derecho o equivalente, con antigüedad mínima de diez años, expedido por institución legalmente facultada para ello y registrado ante las autoridades correspondientes;
>
> IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaría para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
>
> V. Haber residido en la entidad durante dos años anteriores al día de la designación;
>
> VI. No haber sido gobernador del estado, titular de alguna de las secretarías de despacho del ejecutivo, fiscal general, diputado, diputado federal, senador, presidente, síndico, regidor del Ayuntamiento, consejero, comisionado de alguno de los Órganos Constitucionales Autónomos, durante el año previo al día de la designación; y
>
> VII. No haber ocupado cargo directivo de ningún partido político, en los últimos tres años.

VI. El proceso en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango

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, jurídicos, entre otros.

Con este punto de partida, podemos entender "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 Durango, en cumplimiento de lo dispuesto en su Constitución local vigente, conllevó la expedición de la ley respectiva, que establece su estructura y competencia, 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 de 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 pú-

blica 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.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

Capitulo 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; de lo contario, se habrá de considerar privado.

Existe una fuerte vinculación del empleo público con la idea de función pública, que es la actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades estatales, del aparato gubernamental, de la administración pública; en suma, de los entes públicos.

Se distribuye el ejercicio de la función pública entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias; para que éstas las 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.[266]

[266] *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1a. 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". El vocablo acuñado en Francia, cuya primera parte, según algunos filólogos, proviene del latín *burrus*, quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz *bure* significaba paño o tela burda estameña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos; posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau* y sirvió no sólo para designar la tela sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* ni de *bure* sino de *burel*, vocablo utilizado para designar en el medievo la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés *bureaucratie* lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay, para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia nos define el término "burocracia", en su primera acepción, como la "influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado", y conforme a la segunda acepción, es una "clase social que forman los empleados públicos".

La palabra "burocracia" es anfibológica, pues cuando se emplea sin determinar su sentido se le da un carácter subjetivo, o sea, se le toma como referida al personal administrativo; pero cuando hablamos de los problemas de la burocracia no sólo nos referimos a los problemas del personal, sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una de las cuales nos llevará a conclusiones diferentes. Por ejemplo, las ciencias sociales, el derecho, la economía, la política y la sociología nos dan, cada una de ellas, una versión distinta de la misma. Para la economía, integran la burocracia del Estado quienes ven remunerado su trabajo con un cargo directo al presupuesto público; para la política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del sector público; para el derecho, el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido, y para la sociología, la burocracia no se limita al ámbito del sector público sino también comprende las organizaciones privadas, en las cuales encuentra perfiles similares a los de las públicas.

El fenómeno burocrático está infestado por una plaga de contradicciones, porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos, que ponen de manifiesto su índole de producto social; es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultas de la convivencia humana y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con sus características actuales.

1. *El surgimiento de la burocracia*

El fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado; así, en el antiguo Imperio Egipcio (3200-2270 a. C.) existió una amplia estructura administrativa que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente con divisiones departamentales por materias a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y en algunos casos los cargos eran hereditarios.

En el Imperio romano, la burocracia tuvo rasgos muy característicos; empero, su gestación se remonta no sólo a la República, sino al tiempo de la Monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey figuraban como colaboradores allegados el *prefuctus urbi*, quien le sustituía en sus ausencias de la ciudad; el *tribunus celerum,* su principal auxiliar en materia militar; los *duoviri perduellinis* y los *quaestores parricidi*, sus auxiliares en la impartición de justicia penal así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Al desaparecer la Monarquía en Roma para dar paso a la República, la expansión de la burocracia derivada de sus conquistas territoriales, el crecimiento demográfico y la transformación administrativa romana, implementadas principalmente a través de sus magistraturas en cuyo desempeño habrían de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social, es lo que permite identificarla.

Entre las principales características de dichas magistraturas figuraban la pluralidad de titulares, a partir de cuando el poder supremo no se depositó en una sola persona; la colegialidad, por medio de la cual los "colegas" ocupantes de una magistratura desarrollaban su actividad siempre y cuando no se opusiera uno de ellos por medio del veto; la temporalidad, en virtud de la cual la duración de los puestos públicos era de un año, excepto en caso

de destitución o de prórroga; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas; las elecciones se realizaban en los comicios curiados, desaparecidos en la República, en los centuriados, fortalecidos en esta época, y en los comicios por tribus, *comitia tributa*, cuyo origen se ubica en las reuniones de la plebe *concilia plebis*, instauradas como auténticos comicios romanos.[267]

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 aquella, 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.[268]

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 que no aceptó ni utilizó el vocablo "burocracia"—, 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

[267] Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

[268] 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.

origen de la fuerza y del poder, lo que apuntala con un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son —en su opinión— las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán, la estructura burocrática requiere de la centralización para facilitar el despacho de los asuntos.

Posteriormente, Max Weber vendría 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".[269]

En opinión de Weber, 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.[270]

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.

[269] Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 117 y 118.

[270] 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 sus investigaciones.

3. *La burocracia en el estado de Durango*

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; 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 duranguense, y mexicano en general, se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide y en ordenamientos jurídicos y éticos tendientes a regularlo, así como en la falta de un órgano coordinador en la materia que articule y coordine adecuadamente los esfuerzos de la Federación, entidades federativas y municipios para evitar las desigualdades abismales que existen en la remuneración y prestaciones de los servidores públicos, que desempeñan la misma actividad en los referidos ámbitos competenciales.

La multiplicidad y heterogeneidad de ordenamientos jurídicos relativos a la relación laboral de los servidores públicos que integran la burocracia mexicana, predica la existencia de esa selva semántica y jurídica de la cual nos habla el maestro Miguel Duhalt Krause, que pretende abarcar los distintos segmentos que la integran.

En el estado de Durango, los servidores públicos de base adscritos a los poderes Legislativo, Ejecutivo (comprendiendo sus organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos) y Judicial 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 los artículos 116 y 116 bis de la Constitución política local; en la Ley de los Trabajadores de los Tres Poderes del Estado de Durango; en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Durango y Municipios; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, y en los reglamentos municipales del servicio profesional de carrera policial.

II. Naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y por ende al ejercicio de la función pública, provoca una relación jurídica entre el Estado y su funcionario o empleado, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla, acerca de lo cual André de Laubadère hace notar que

> El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 1°. Se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; 2°. Por otra parte se trata de saber si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación jurídica subjetiva, y especialmente si está ligado por una relación de carácter contractual a la colectividad pública que lo emplea.[271]

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.
>
> — 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

[271] Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, t. II, pp. 23 y 24.

Estado en la ejecución de actos jurídicos, y tratándose de funcionarios públicos de alta jerarquía, sus obligaciones no se reducen a las de representación, pues incluyen diversos servicios personales, lo cual demuestra que la relación existente entre aquéllos no es resultado de un contrato civil de mandato.

B. *Teoría del contrato civil de prestación de servicios*

Rechazada la teoría del mandato, los civilistas propusieron la teoría del contrato civil de locación de servicios, que en México llamamos "de prestación de servicios", para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios tampoco puede explicar esa relación en virtud de que el prestador y prestatario se ubican en un plano de igualdad y de libertad, lo que no ocurre en el caso del funcionario o del empleado público, pues quedan sometidos a un código de conducta obligatorio impuesto por el ente estatal, incluso fuera de su horario de labores. Por ello, como señalara el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso:

> Esta teoría de origen exclusivamente civilista no es admitida por casi todos los autores, que encuentran con razón diferencias profundas entre la relación de empleo público y la locación de servicios. Como bien enseña 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 aquélla algunos elementos análogos, otros distintos y otros, en fin, nuevos o más complejos.[272]

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".[273]

[272] Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 293.
[273] *Ibidem*, p. 302.

Contrapuesta a las teorías civilistas desarrolladas en torno a la naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público, surge en Alemania la teoría del acto unilateral del Estado, misma que al paso del tiempo sufrió diversos cambios que la modificaron de manera importante; en su inicio tuvo como punto de partida la sumisión absoluta del agente público al ente estatal; asignó a este último todos los derechos, dejando a cargo del funcionario o empleado las obligaciones de la citada relación, lo cual acusó su propósito de eliminar los derechos de sus agentes, situación incompatible con un Estado de derecho cuya soberanía no le podía eximir de sus elementales deberes para con aquéllos.

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutaria reconoció a la ley como fuente de derechos para los agentes del Estado y, correlativamente, de deberes a su cargo, al admitir que la relación derivada del empleo público se basa en la obligación moral de los ciudadanos de servir a aquél; obligación que incluye la del desempeño de dicho empleo o función, lo que no elimina la libertad del ciudadano para aceptar o rechazar su ingreso al mismo, ni tampoco excluye el reconocimiento del Estado de los derechos del empleado o funcionario en reciprocidad de la actividad que habrá de desarrollar a su servicio.

Así pues, la naturaleza de la relación surgida del empleo público conforme a la teoría del acto unilateral, lejos de ser contractual es legal o reglamentaria, porque el funcionario o empleado público queda sometido en todo momento a las normas jurídicas que regulan su actuación, o sea, a su estatuto jurídico, ya que 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, toda vez que 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; en consecuencia, la inobservancia del estatuto por parte del Estado es impugnable ante la autoridad competente.

Así pues, la teoría estatutaria o del acto unilateral es insuficiente para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados, habida cuenta de 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.[274]

[274] Este precepto establece: "…En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así

3. *Teoría del contrato administrativo*

Acorde con esta teoría, sostenida en algunos países como Argentina, la relación establecida por el empleo público entre el Estado y su funcionario o empleado es de naturaleza contractual, no es propia de un contrato civil sino de un contrato administrativo dada la desigualdad de las partes, en donde una será invariablemente el Estado, actuando en ejercicio de función administrativa con fines de interés público y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. A este respecto, la docente de la Universidad Austral de Buenos Aires, María Paula Rennella, explica:

> La teoría contractual de derecho público entiende que estamos ante un contrato administrativo, porque mientras el funcionario o empleado no acepta la designación no nace el vínculo entre él y el Estado... En esta línea, la tesis contractual, para poder sostener lo que de hecho sucedía y aún sucede en un Estado que necesita, en función del interés público que debe satisfacer, reorganizar sus estructuras, modificar condiciones de trabajo de los agentes públicos y hasta reducir sus remuneraciones, se apoyó en un concepto del contrato administrativo que ha sido sintetizado en la jurisprudencia de la Corte en el caso "Cinplast", contrato que —según Marienhoff— tiene como potestad connatural la de un amplio *ius variandi*.[275]

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

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…".

[275] 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.

> 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.[276]

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.[277]

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.[278]

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:

---

[276] Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

[277] Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.

[278] Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.

> 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.[279]

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 de que las obligaciones y derechos que genera esa relación están predeterminados estatutariamente en el ordenamiento jurídico; empero, no basta para tal efecto la designación hecha mediante un acto unilateral del Estado porque, salvo que se trate de los agentes públicos no voluntarios a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 5o. constitucional, a nadie se le puede obligar a ser funcionario o empleado público.

6. *Teoría legalista*

La más pragmática de todas las teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica surgida del empleo público entre el Estado y sus servidores públicos es la teoría legalista, porque en el ámbito territorial de aplicación de la ley que determine la naturaleza de dicha relación se regulará como el ordenamiento legal la considere, independientemente de su razón o de su sinrazón. Es decir, la naturaleza jurídica de la relación que genera el empleo público entre empleador y empleado será lo que la ley diga.

7. *Teoría del acto mixto*

A la luz de la teoría del acto mixto, la naturaleza de la relación existente en el empleo público entre el Estado y sus servidores públicos, no es explicable simple y llanamente como un acto contractual o administrativo unilateral, o como una situación estatutaria concretada por un acto-condición, sino que se trata de un acto mixto, habida cuenta de que en él se puede

[279] Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, *cit.*, p. 149.

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 duranguense

La naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público en el estado de Durango no se encuentra definida en los ordenamientos que la regulan; no obstante lo anterior, en los términos del artículo 6o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, se clasifican en tres categorías: de base, de confianza y supernumerarios; respecto de estos últimos, la ley en cita dispone: "ARTÍCULO 11. Son Trabajadores supernumerarios: los temporales, de base o de confianza, cuya relación contractual esté sujeta a las necesidades del servicio y a la partida presupuestal correspondiente, terminándose la relación al concluirse las primeras o al agotarse las segundas".

1. *Los servidores públicos de confianza*

De acuerdo con el artículo 7o. de la citada ley, se entiende por servidores públicos de confianza los que desarrollan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, así como aquellos que dispongan las leyes o reglamentos especiales que regulen la organización y funcionamiento de las distintas dependencias o entidades administrativas.

2. *Los servidores públicos de base*

Por su parte, el artículo 8o. de la ley multicitada considera como trabajadores de base a los que, por la naturaleza de sus funciones, no son trabajadores de confianza.

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";[280] incluye, por tanto, un proceso de formación profesional integral que conlleva una permanente capacitación y actualización, por lo que puede entenderse como un sistema regulador del ingreso, permanencia y promoción, fundado en el desempeño y capacidad profesionales.

La finalidad del servicio civil de carrera consiste pues, en profesionalizar a los servidores públicos a efecto de dar continuidad a los programas gubernamentales, para lo cual se requiere propiciar la permanencia en el empleo de aquéllos, a condición de que se capaciten y se mantengan actualizados en el desempeño idóneo de las tareas a su cargo, habida cuenta de 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".[281]

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

[280] 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.

[281] Haro Bélchez, Guillermo, *Servicio público de carrera*, México, INAP-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 224 y 225.

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 Durango, el servicio civil de carrera es regulado en diversas leyes; por ejemplo, la Ley de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango establece:

> ARTÍCULO 36. El servicio civil y profesional de carrera de la Fiscalía Especializada garantizará la igualdad de oportunidades laborales y de género, así como la estabilidad, permanencia, remuneración adecuada, capacitación y garantías de seguridad social para el servidor público, en los términos que el Reglamento establezca.
>
> ARTÍCULO 37. Los procedimientos o sistemas para la selección, ingreso, formación, capacitación, actualización, especialización, promoción, ascenso, reingreso, estímulos, reconocimientos y retiro del personal de la Fiscalía Especializada, serán regulados por el Reglamento que establezca las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio civil y profesional de carrera en la institución, mismo que deberá garantizar la debida transparencia y objetividad en la evaluación de los méritos e idoneidad de los postulantes, candidatos o funcionarios.
>
> ARTÍCULO 38. Los servidores públicos de la Fiscalía Especializada serán evaluados periódicamente en su desempeño de conformidad con las normas que establezca el Reglamento de la institución. La evaluación determinará su permanencia y promoción.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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.[282] 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 sujeción del Estado al derecho

Durante siglos el Estado estuvo al margen, cuando no por encima, del derecho. Prueba de ello fue la existencia del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas de los siglos XV al XIX. Mas el Estado moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió

[282] Real Academia Española, *op. 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.[283]

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:

[283] 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—.[284]

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.[285]

De acuerdo con la teoría del fisco, los actos del poder público eran de dos tipos: los realizados por el Estado —carente de personalidad jurídica— al margen del derecho, en ejercicio de su potestad, y los efectuados por el fisco —quien tenía personalidad jurídica— con sujeción al derecho, lo que permitía al Estado expropiar y al fisco obligaba a pagar.

2. *El* rule of law

En su libro *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* publicado en 1885, el jurista inglés Albert Veun Dicey, profesor en el *All Souls College*,

[284] 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.

[285] Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, t. I, p. 64.

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".[286]

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 de 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".[287]

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.[288]

---

[286] Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan and Co. Limited, 1889, p. 310.

[287] Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921, p. 29.

[288] 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 de que ni el ente estatal ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. De ahí el axioma jurídico enunciado por Maurice Hauriou acerca de la administración pública: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

1. *Responsabilidad moral*

Tratándose de la responsabilidad, se hace la distinción entre responsabilidad moral y responsabilidad jurídica; la primera es producto de la falta, de la infracción al deber moral; toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación.

Empero, moralmente la persona sólo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Igualmente, reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad, diferentes tipos de afecciones mentales.

2. *Responsabilidad jurídica*

En cambio, la responsabilidad jurídica exige el sometimiento de los hechos a la reacción legal frente al daño; reacción cuya finalidad —consistente en la represión del mal causado— se alcanza a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado; tal sujeto distinto habrá de sufrir —con, sin y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica por encontrarse en situación de responsabilidad.

3. *Clasificación de la responsabilidad jurídica*

Supuesto indispensable en la responsabilidad jurídica es la existencia de un daño, mas éste puede ser de diversa índole y afectar a la sociedad entera o a una persona en lo particular, razón por la cual se distingue entre responsabilidad penal y civil.

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, que los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad

del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

B. *Responsabilidad civil*

En contraste con la penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social, sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular; mas como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, debe limitarse a solicitar ante los tribunales competentes la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

A diferencia de la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

Importa enfatizar que la responsabilidad penal no excluye a la civil ni viceversa y, de hecho, determinados actos delictivos implican para su autor simultáneamente ambas responsabilidades. El homicida, por ejemplo, además de su responsabilidad penal, es civilmente responsable del perjuicio causado a los hijos de su víctima, por cuya razón la pena que se le impone por la comisión del delito no le libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

No existe unanimidad en la doctrina jurídica acerca del concepto de la responsabilidad civil, porque para unos es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho en los cuales la respuesta al daño era de índole aflictiva 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 aflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

La idea de responsabilidad en el derecho romano se modificó radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la

comunidad, roto por una situación injusta cuya reparación no la generaba la falta sino la lesión, según el principio contenido en la *Lex aquilia* que instauró la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un daño estaba obligado a repararlo.[289] 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*).[290]

Según otra corriente doctrinaria que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparadora y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño antijurídico. En consecuencia, la indemnización debe ser proporcional al daño sufrido.

Así pues, la responsabilidad civil en ese otro esquema carece de carácter punitivo o aflictivo, por ser indiscutiblemente reparadora y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal establece: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

III. La responsabilidad pública

La responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad; es en el Estado de derecho en el que 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.

---

[289] "*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.

[290] 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".[291]

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

[291] Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. 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.[292]

El *arrêt* Blanco tiene una significación especial porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de lo cual, como ya se dijo, en su época fue tenido por intrascendente porque sólo trataba de resolver una controversia específica relativa a la competencia sobre la responsabilidad del ente estatal planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rotschild (C: E: 6 déc 1855, S. 1856, 2.508), que curiosamente casi ha pasado desapercibido.

Georges Teissier redescubre en 1906 el *arrêt* Blanco en su tratado *La responsabilité de la puissance publique* (París, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

No deja de ser insólito que el accidente de trabajo sufrido por la adolescente Agnes Blanco haya dado lugar a una resolución competencial del Tribunal de Conflictos francés, que llega a ser base fundamental del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No es ocioso señalar que los efectos del *arrêt* Blanco en el campo doctrinario, no se agotan con los temas del servicio público y de la responsabilidad patrimonial del Estado, porque como afirma José Luis Villar Ezcurra en su espléndido estudio del servicio público:

> Del *arrêt* Blanco se extrajeron consecuencias importantes: el principio de la vinculación de la competencia al fondo, la noción de la gestión privada de los servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadra-

[292] Long, Weil y Braibant, G., *op. cit.*, p. 6.

bles en la jerarquía administrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etcétera.[293]

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 Durango, al respecto, establece:

> ARTÍCULO 162.- La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a los lineamientos establecidos en la ley. Los servidores públicos están obligados a pagar los daños y perjuicios que causen por su actuación negligente o dolosa en el desempeño de sus funciones. Las entidades públicas a las que pertenezcan serán responsables solidarios.

2. *Responsabilidad de los servidores públicos*

En el orden jurídico duranguense, 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*

Respecto del juicio político, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece en su artículo 177:

---

[293] Villar Ezcurra, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 66.

> El juicio político procederá contra el gobernador del Estado, las y los diputados, titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo, de los organismos de la Administración Pública paraestatal; las y los magistrados, consejeros de la judicatura y jueces del Poder Judicial del Estado; las y los consejeros o comisionados de los órganos constitucionales autónomos, y las y los presidentes municipales, regidores, síndicos, la o el secretario y la o el tesorero de los ayuntamientos y, en su caso, concejales municipales, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de acuerdo a las siguientes prevenciones:
>
> I. El juicio político sólo podrá iniciarse en el tiempo que el servidor público se encuentre en funciones y dentro de un año después. Este procedimiento no tendrá una duración mayor de seis meses.
>
> II. No procede juicio político por la mera expresión de ideas.
>
> III. Podrán tramitarse conjuntamente el juicio político y el de declaratoria de procedencia.
>
> IV. A través del juicio político se impondrán las sanciones de destitución y de inhabilitación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público por el término que señale la ley.
>
> V. El Congreso del Estado aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las resoluciones del procedimiento de juicio político son definitivas e inatacables.

Este mecanismo, que está 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.

B. *Responsabilidad penal*

Cuando se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que se imponen a quienes realizaron tales atentados. 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 y como lo previene en el estado de Durango su Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, en el capítulo III de su título II, conforme al cual en los casos en que se presente denuncia o

querella por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse en la misma vía en contra de los servidores públicos a que se refiere el artículo 176 de la Constitución de la entidad, se actuará en lo que corresponda ante la legislatura local, la cual hará la declaración de procedencia, y la Comisión de Responsabilidades del Congreso, en su carácter de instructora, realizará todas las diligencias conducentes a establecer la presunta existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como determinar sobre la subsistencia del fuero cuya remoción se solicita; igual procedimiento se seguirá tratándose del gobernador del estado.

Una vez terminada la averiguación, la Comisión dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado; si en virtud de las diligencias realizadas la imputación fuese notoriamente improcedente, lo notificará de inmediato al Congreso del Estado para que éste resuelva si continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Si el requerimiento lo hace el Ministerio Público, éste realizará ante el Congreso la gestión correspondiente para obtener la declaración de procedencia; entonces, la Comisión deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días naturales, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo a criterio de la propia Comisión.

Entregado el dictamen correspondiente, el presidente de la legislatura local anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se hubiere entregado el dictamen, notificándolo al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.

En la fecha señalada, previa declaración al presidente de la legislatura local, ésta conocerá en asamblea el dictamen que la Comisión Instructora le presente, instalándose el Congreso como Jurado de Procedencia.

En el supuesto de que el Congreso del Estado declare que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y a disposición de las autoridades competentes, para que actúen con apego a la ley.

Siempre que se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 176 de la Constitución de Durango, sin que para ello se haya satisfecho el procedimiento a que se refieren los artículos anteriores, la presidencia del Congreso del Estado librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de que se suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha, o no, lugar a proceder.

C. *Responsabilidad administrativa*

De conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, las sanciones pueden consistir en amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisiones en el servicio público.

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, incumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa aplicable a los servidores públicos, e infracciones o contravenciones a preceptos legales que no están tipificadas como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.

El artículo 109 de la Constitución federal dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad. La fracción III prevé que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este precepto establece además que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente, y que no deben imponerse sanciones de la misma naturaleza dos veces por una sola conducta.

3. *Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano*

La idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado se inserta en el esquema del Estado absolutista, por estar íntimamente ligada al autoritarismo característico del antiguo régimen, basado en la idea —a la sazón imperante— de soberanía, entendida como poder omnímodo y absoluto que Dios entregaba al monarca, quien, de esta suerte, se identificaba totalmente con el Estado, lo que movió a Francois Senault a aseverar que "El rey es el Estado", inspirando a Luis XIV a afirmar posteriormente: "El Estado soy yo". Por ello, como apunta Julio I. Altamira Gigena:

> Entendida la soberanía como el poder omnímodo, absoluto del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su concepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad

> a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un "Estado responsable", obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados.[294]

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,[295] año en que se expidió un nuevo Código Civil. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder, ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos, que demandar en lo personal al agente del poder público autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia. En la práctica, de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, 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 en-

[294] Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

[295] 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.

contraba 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 quien con mayor profundidad ha investigado el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, promovió incorporarla al orden jurídico mexicano mediante una modificación de la denominación del título cuarto de la Constitución; la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional; la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que desarrollara la nueva disposición constitucional, y además reformas a diversos ordenamientos legales.[296]

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* apenas el 31 de diciembre de 2004, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado (entendida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate), y determina como objetiva y directa la responsabilidad extracontractual a cargo del ente estatal.

[296] Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

La ley en comento exceptúa expresamente de la obligación de indemnizar —desde luego— los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como los casos fortuitos y de fuerza mayor; también los daños y perjuicios derivados de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y, además, los casos en los que el solicitante de la indemnización fuere el único causante del daño.

Asimismo, se derogaron el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ya abrogada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), así como el artículo 1927 del Código Civil Federal, que establecía la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado de naturaleza civil.

IV. La responsabilidad patrimonial del estado de Durango

El derecho administrativo en un Estado de derecho tiene como soportes estructurales el principio de legalidad y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos. Con relación al primero, la administración pública no solamente debe justificar su actuación en una ley previa, sino que en esta última agota sus posibilidades de hacerlo, a través de su ejecución; por cuanto hace al segundo, la actividad de la administración se encuentra presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lo que conlleva —al margen y con independencia de sus intervenciones formales— una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos.[297]

La cobertura de esos daños residuales de la acción administrativa, a efecto de garantizar la integridad del patrimonio de los administrados, justifica el principio general de responsabilidad patrimonial; esto quiere decir que todas las formas mediante las cuales se materializa la actividad de la administración, que impliquen un menoscabo individualizado (lesión antijurídica) a la esfera patrimonial de los gobernados, que no tengan la obligación legal de soportar, deberán ser resarcidos a través de procedimientos indemnizatorios.[298]

[297] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, vol. II, pp. 351-353.

[298] *Idem.*

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, aún cuando las comprenda.[299]

En términos generales, con los matices y modulaciones normativas en cada país,[300] 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 y leyes estatales para que se conduzcan las peticiones, procedimientos, resoluciones y formas de hacer efectivas las indemnizaciones.
— *De prosecución procedimental*, que exige por parte de los reclamantes del pago de daños y perjuicios, acudir a una instancia gubernamental con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición.
— *De previsión presupuestal*, que indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple con el principio de legalidad presupuestal previsto en el artículo 126 de la Constitución federal.

[299] Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, p. 327.

[300] Para un panorama general de la Institución, véase Moguel Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006, y Pérez López, Miguel, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa", *Alegatos*, México, núm. 43, septiembre-diciembre de 1999, pp. 577-592.

— *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.[301]

Acerca de este tema, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios dispone:

> ARTÍCULO 2. El presente ordenamiento tiene por objeto fijar las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular. La indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones aplicables en la materia.

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).[302]

Al hablar de los alcances de este instituto resarcitorio, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido más allá, al exponer que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad de forma "directa", sin tener la carga procesal de acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación; de esta manera, el alto tribunal define la responsabilidad objetiva imputable al Estado, como aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular de aquél, entendida dicha actividad como los

[301] Pérez López, Miguel, "La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 28, 2009, pp. 75 y 76.

[302] "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.

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.[303]

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone en su artículo 2o. que serán sujetos de la misma los entes públicos federales, comprendiendo a los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, 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.[304]

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 de 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 substanciación del procedimiento administrativo disciplinario.[305]

En el estado de Durango, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus 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.

---

[303] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis P./J. 42/2008, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, Pleno, p. 722. La Segunda Sala de la propia Corte, determina posteriormente que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública. Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis 2a./J. 99/2014, Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 297.

[304] 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.

[305] El artículo 31 de la ley establece que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. Asimismo, dispone que el monto exigido al servidor público por dicho concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

En su artículo 8o., la ley en comento obliga al gobierno del estado a incluir en el Presupuesto de Egresos del gobierno del estado el monto de las partidas que, en términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, deberá destinarse para cubrir las responsabilidades patrimoniales. En ese sentido, los ayuntamientos y las demás entidades a que se refiere dicha ley tienen obligación de incluir en sus respectivos presupuestos la partida que deberá destinarse para cubrir las responsabilidades patrimoniales que pudieran desprenderse del citado ordenamiento; en la determinación de los montos de las partidas presupuestales, deberán considerarse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

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, el 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 Durango se guía por la federal, mas no ocurre así en la estructuración de la administración pública, ya que en la federal, en su artículo 90, la divide en centralizada y paraestatal, mientras que la Constitución duranguense no se ocupa expresamente de dividir la administración pública.

Por cierto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, al igual que las de otros estados, incurre en el error de considerar (en su artículo 153) 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 desaciertos.

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

Por su parte, el Código Civil del Estado de Durango previene:

> ARTÍCULO 25. Son personas morales:
> I. La nación, los estados y los municipios;
> II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
> III. Las sociedades civiles o mercantiles;
> IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
> V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
> VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley

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

Para corregir tales errores normativos es conveniente hacer las siguientes modificaciones:

PRIMERO. Adicionar a nuestra Constitución federal 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 25 del Código Civil del Estado de Durango para que enuncie:

> ARTÍCULO 25. Son personas jurídicas:
> I. La nación, los estados, la Ciudad de México y los municipios;
> II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
> III. Las sociedades civiles o mercantiles;
> IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
> V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
> VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.

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 Durango ha utilizado reiteradamente la descentralización administrativa mediante la creación de organismos descentralizados, tanto por el gobierno del estado, como por los gobiernos municipales; en la administración pública del estado figuran los siguientes:

— Centro de Convenciones Bicentenario.
— Comisión del Agua del Estado de Durango.
— Comisión Estatal de Suelo y Vivienda.
— Instituto de Cultura del Estado de Durango.
— Instituto de Desarrollo Urbano del Estado.
— Instituto Duranguense de la Juventud.
— Instituto Estatal de las Mujeres.
— Instituto Estatal del Deporte.
— Instituto para la Infraestructura Física Educativa del Estado de Durango.
— Museo Interactivo de Durango.
— Organismo Implementador de la Reforma Penal.
— Ferias, Espectáculos y Paseos Turísticos de Durango.

En la configuración de la administración pública municipal del Estado de Durango aparecen también diversos organismos descentralizados, como:

— Aguas del Municipio de Durango.
— Instituto Municipal de Conservación de la Vida.
— Instituto Municipal de la Vivienda.
— Instituto Municipal de Planeación.[306]

[306] Artículo 71. "Aguas del Municipio de Durango", el "Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Durango", el "Instituto Municipal de Planeación de Durango" y el "Instituto Municipal de Vivienda de Durango", son entidades u organismos descentralizados de la Administración Pública municipal, que funcionan y prestan sus servicios a través de sus programas de administración, su reglamentación interna y su estructura orgánica; están constituidos de conformidad con las disposiciones legales aplicables (Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Durango).

En el estado de Durango, podrá discutirse en su cámara de diputados si cierta actividad es o no servicio público, 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.

Indudablemente la seguridad es un anhelo del ser humano nacido de su aspiración de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes; es, además, un valor instalado en los cimientos mismos de la organización estatal, en especial del Estado de derecho, en cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes; por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

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 aquella, 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 153 de la Constitución duranguense.

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas por el congestionamiento vehicular.

La ordenación del tránsito compete 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.

Por tanto, debe corregirse el error de incluir en su normativa a la seguridad pública dentro de su catálogo de servicios públicos

Las obras públicas de calles, parques y jardines

La obra pública es la transformación de un inmueble, realizada por un órgano del poder público 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.

Consecuentemente, las calles, parques y jardines municipales son resultado de la transformación realizada por los órganos competentes del poder

público o por su cuenta, de los correspondientes inmuebles, por tanto, no son obras públicas sino servicios públicos, por lo que igualmente debe corregirse ese error del legislador duranguense, y también del Poder Legislativo federal.

Abrigo la esperanza de que esta obra sea de utilidad para los estudiosos del derecho administrativo, en especial para quienes, en el estado de Durango, 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 Durango.

Libro completo en https://tinyurl.com/yd554bmh
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
https://www.juridicas.unam.mx/
Acervo de la BJV: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1993.

AGUILERA Y VELASCO, Alberto, *Colección de códigos europeos concordados y anotados*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de la Colección de Códigos Europeos, 1875.

ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. de Buenaventura Peléis Prats, Barcelona, Bosch, 1970.

ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, Aguilar, 1982.

ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico del derecho procesal civil y comercial*, 2a. ed., Buenos Aires, Ediar, 1963.

ALTAMIRA 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 francais d´aprés la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897.

BALLBÉ, Manuel, "Derecho administrativo", *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1950.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Introducción", *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, t. VIII.

BERCAITZ, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980.

BERTHÉLEMY, Henri, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. ed., París, Sirey, 1926.

BIDART CAMPOS, Germán J., *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967.

BISCARETTI DI RUFÍA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1973.

BONNARD, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935.

BOQUERA OLIVER, José María, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 1982.

BREWER CARÍAS, Allan Randolph, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1964.

BUCHANAN, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973.

BUEN, Demófilo de, *Introducción al estudio del derecho civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995.

BUTTENGBACH, André, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Jarcié, 1966.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 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 Orvaneja, 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, sexta época, núm. 25, septiembre-diciembre de 2000.

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 francais*, 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.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis y LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*. *Primer curso*, México, Porrúa, 1994.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Madrid, Espasa-Calpe, 1928.

DICEY, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan and Co. Limited, 1889.

DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.

DÍEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961.

DÍEZ, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2a. ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1980.

DIMOCK, Marshall, "The Meaning of Scope in Public Administration", en GOUS, John *et al.*, *The Frontier of Public Administration*, Nueva York, Russell and Russell, 1967.

DROMI, José Roberto, *Acto y procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975.

DROMI, José Roberto, *Contratos administrativos. Régimen de pago y actualización*, Buenos Aires, Astrea, 1988.

DROMI, José Roberto, *El acto administrativo*, 3a. ed., Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

DU PASQUIER, Claude, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, Suisse, 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.

FARÍAS 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, *Derecho administrativo*, México, McGraw Hill-UNAM, 1997.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (contratos)*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, 1982.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Un reformador y su reforma*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1981.

FIORINI, Bartolomé, A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, "Contencioso administrativo", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 23a. ed., México, Porrúa, 1984.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Verso un concetto di diritto administrativo come diritto statutario", *Revista Trimestrale di Diritto Publico*, núms. 2-3, 1960.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 34a. ed., México, Porrúa, 1982.

GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9a. ed., Madrid, Editorial Eisa, 1968.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, vol. I, ts. II y III.

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 général*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921.

HAURIOU, Maurice, *Précis élémentaire de droit public administratif*, 5a. ed., París, Sirey, 1943.

HELLER, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, 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", *Novísimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958.

JUSTINIANO, *El Digesto de Justiniano*, trad. de Álvaro D'Ors *et al.*, Pamplona, Editorial Aranzandi, 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 administrativo*, Roma, Laterza, 2001.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966.

MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.

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, barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Estevanez, Buenos Aires, El Ateneo, 1951.

MONTORO PUERTO, Miguel, *Contratos administrativos atípicos*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1969.

MORALES PAULÍN, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995.

MORELL OCAÑA, Luis, "Abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid", *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1987.

MORRAL, Joan, "Gestión municipal de mercados", *Manual de servicios municipales*, Barcelona, Centre d´Estudis Urbanistics Municipals i Territorials, 1989.

MOSSET ITURRASPE, Jorge y ROSATTI, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, 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*, México, núm. 43, septiembre-diciembre, 1999.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 28, 2009.

PETIT, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966.

POSADA, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1897.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. II.

RENELLA, María Paula, "Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias", *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005.

Revista Ciencias Jurídicas y Sociales, San Salvador, t. VII, núm. 34, abril-junio, 1962.

RÍO GONZÁLEZ, Manuel del, *Compendio de derecho administrativo*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981.

RIVERO, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 1970.

ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. de Consuelo Berges, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965.

ROVERSI-MÓNACO, Favio, *Diccionario de política*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, 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, 1990, vol. I.

SANTAOLLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988.

SARRÍA, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, 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.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph, *Escritos y discursos de la Revolución*, trad. de R. Máiz, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 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*, Santiago de Chile, núm. 12, 1971.

STEIN, Ekkeheart, *Derecho político*, trad. de Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.

SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989.

TÁCITO, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, "Estado", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000.

TAPIA RAMÍREZ, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004.

TEISSIER, Georges, *La responsabilité de la puissance publique*, París, Paul Dupont Editeur, 1906.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005.

TORRE DÍAZ, Francisco Javier de la, *Ética y deontología jurídica*, Madrid, Dikinson, 2000.

TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.

UNAMUNO, Miguel de, *La dignidad humana*, 4a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1957.

VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. de Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.

VILLAR EZCURRA, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1950.

WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 1977.

WOODROW WILSON, Thomas, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, núm. 2, vol. 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 Durango, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 18 de febrero de 2025. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.