



DERECHO ADMINISTRATIVO

Mayo-Agosto

Antecedentes históricos

Nuestra Universidad tiene sus antecedentes de formación en el año de 1978 con el inicio de actividades de la normal de educadoras “Edgar Robledo Santiago”, que en su momento marcó un nuevo rumbo para la educación de Comitán y del estado de Chiapas. Nuestra escuela fue fundada por el Profesor Manuel Albores Salazar con la idea de traer educación a Comitán, ya que esto representaba una forma de apoyar a muchas familias de la región para que siguieran estudiando.

En el año 1984 inicia actividades el CBTiS Moctezuma Ilhuicamina, que fue el primer bachillerato tecnológico particular del estado de Chiapas, manteniendo con esto la visión en grande de traer educación a nuestro municipio, esta institución fue creada para que la gente que trabajaba por la mañana tuviera la opción de estudiar por las tardes.

La Maestra Martha Ruth Alcázar Mellanes es la madre de los tres integrantes de la familia Albores Alcázar que se fueron integrando poco a poco a la escuela formada por su padre, el Profesor Manuel Albores Salazar; Víctor Manuel Albores Alcázar en julio de 1996 como chofer de transporte escolar, Karla Fabiola Albores Alcázar se integró en la docencia en 1998, Martha Patricia Albores Alcázar en el departamento de cobranza en 1999.

En el año 2002, Víctor Manuel Albores Alcázar formó el Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. para darle un nuevo rumbo y sentido empresarial al negocio familiar y en el año 2004 funda la Universidad Del Sureste.

La formación de nuestra Universidad se da principalmente porque en Comitán y en toda la región no existía una verdadera oferta educativa, por lo que se veía urgente la creación de una institución de educación superior, pero que estuviera a la altura de las exigencias de los jóvenes que tenían intención de seguir estudiando o de los profesionistas para seguir preparándose a través de estudios de posgrado.

Nuestra universidad inició sus actividades el 19 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a las instalaciones de carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y educativos de los diferentes campus, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca.

Misión

Satisfacer la necesidad de educación que promueva el espíritu emprendedor, basados en Altos Estándares de calidad Académica, que propicie el desarrollo de estudiantes, profesores, colaboradores y la sociedad.

Visión

Ser la mejor Universidad en cada región de influencia, generando crecimiento sostenible y ofertas académicas innovadoras con pertinencia para la sociedad.

Valores

- Disciplina
- Honestidad
- Equidad
- Libertad

Escudo



El escudo del Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. está constituido por tres líneas curvas que nacen de izquierda a derecha formando los escalones al éxito. En la parte superior está situado un cuadro motivo de la abstracción de la forma de un libro abierto.

Eslogan

“Pasión por Educar”

Balam



Es nuestra mascota, su nombre proviene de la lengua maya cuyo significado es jaguar. Su piel es negra y se distingue por ser líder, trabaja en equipo y obtiene lo que desea. El ímpetu, extremo valor y fortaleza son los rasgos que distinguen a los integrantes de la comunidad UDS.

DERECHO ADMINISTRATIVO

Objetivo de la materia:

Conocer y comprender el marco legal de cada una de las sociedades mercantiles.

Analizar y sintetizar cada una de las estructuras orgánicas y funcionales de las distintas formas y modalidades de las sociedades mercantiles.

Unidad I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

- I.1.- descentralización Administrativa.
- I.2.- Empresa de Estado.
- I.3.- Sociedades Mercantiles de Estado.
- I.4.- Fideicomisos Públicos.
- I.5.- Control del Estado sobre el Sector Paraestatal.
- I.6.- Diferencia entre la descentralización y la desconcentración administrativa.

Unidad II

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

- 2.1.- Las entidades federativas y su gobierno.
- 2.2.- El distrito federal y su gobierno.
 - 2.2.1.- Personalidad jurídica del distrito federal.
 - 2.2.2.- El jefe de gobierno del distrito federal como titular de la administración pública.
- 2.3.- El municipio y su gobierno.
 - 2.3.1.- Ubicación del municipio dentro del sistema federal.
 - 2.3.2.- Autonomía del municipio.
 - 2.3.3.- Esfera de competencia municipal.

Unidad III

EL ACTO ADMINISTRATIVO

- 3.1.- Concepto de acto administrativo. El acto y el hecho jurídico.
- 3.2.- Diferencias entre actos materiales y formales.
- 3.3.- Elementos del acto administrativo.
- 3.4.- Requisitos del acto administrativo.
- 3.5.- Modalidades del acto administrativo.
- 3.6.- Efectos del acto administrativo.
- 3.7.- El silencio administrativo.
- 3.8.- Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo.
- 3.9.- Irregularidades del acto administrativo. Diferentes conceptos.
- 3.10.- El procedimiento de creación del acto administrativo.
- 3.11.- Actos discrecionales y actos reglados.
- 3.12.- Delegación de facultades.
- 3.13.- Anulabilidad del acto administrativo.

Unidad IV

CONCESIÓN Y SERVICIO PÚBLICO

- 4.1.- Teoría y práctica de la concesión. Definición, elementos y clasificación.
- 4.1.1.- Naturaleza jurídica de la concesión.
- 4.1.2.- Base constitucional.
- 4.1.3.- Principios que rigen la concesión.
- 4.1.4.- La asignación.
- 4.2.- Permisos, licencias y autorizaciones
- 4.2.1.- Conceptos jurídicos.
- 4.3.- El servicio público: evolución, concepto y elementos.
- 4.3.1.- Clasificación.
- 4.4.- Regulación administrativa.

UNIDAD I

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

1.1.- Descentralización Administrativa.

Como se ha visto, la descentralización administrativa es la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados); todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del Gobierno Federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el Poder Ejecutivo Federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares.

La descentralización, tiene tres grandes metas: por una parte, induce a modernizar la gestión pública, en el sentido de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios; provoca democratizar las relaciones entre los ciudadanos y el Estado a nivel local y; derivado de los dos objetivos anteriores, permite ampliar los márgenes de gobernabilidad para reducir el conflicto social. De igual manera, al conseguir los anteriores objetivos, la descentralización debe provocar:

- A. que el accionar público sea más cercano a los ciudadanos y responda mejor a las necesidades de estos actores sociales;
- B. que mejore la eficiencia con que se diseñan e implementan los programas públicos ya que, al estar estas funciones más cerca de las condiciones y actores locales, los programas pueden tener un diseño más ajustado a las reales condiciones de las localidades y ser implementados con mayor rapidez y a menor costo;
- C. mayor profundización de la democracia. Las formas más directas de democracia son posibles en localidades más pequeñas; a medida que estas crecen, se hace necesario recurrir a la representación. Pero la forma representativa debe mantenerse responsable ante sus mandantes. Para ello, es necesario que las formas representativas sean reforzadas por otras formas democráticas más directas y participativas; por lo tanto, en

atención a la relación entre descentralización y profundización de la democracia, también se aplican a la descentralización dos principios claves del ordenamiento democrático:

- la separación de poderes; y
- la subsidiariedad (asignarse cada función al nivel más bajo en que se pueda ejercer sin pérdida de efectividad).

Norman Uphoff, científico social estadounidense, plantea la descentralización en 2 dimensiones: 1) localización de la decisión y 2) responsabilidad del decisor; es decir, dónde está localizado quien debe tomar la decisión y ante quien responde. Cuando aquel que debe tomar la decisión está localizado a nivel regional o local, pero sigue respondiendo por el resultado de sus decisiones ante el nivel central, se habla de desconcentración o delegación de funciones. Mientras que cuando las decisiones se toman a nivel regional o local y se responde ante estos mismos niveles, entonces se habla de una forma más avanzada de descentralización: la devolución.

Así, la **desconcentración** consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central. La delegación de funciones implica el transferir a niveles locales algunas funciones y competencias a niveles más bajos de decisión, pero manteniendo el control a nivel central, aunque sea de manera indirecta.

La devolución es el estado más avanzado en el proceso de descentralización, pues implica la transferencia de funciones y recursos a los niveles más bajos de decisión. Ello requiere el reforzar las competencias a nivel local a fin de que puedan asumir estas nuevas responsabilidades y generar confianzas entre los actores, a fin de poder establecer alianzas horizontales que permitan efectuar acciones conjuntas colectivas a nivel local tras un objetivo común.

Para ello se requiere de un proceso lento de creación y fortalecimiento de las confianzas recíprocas existentes a nivel local, generando lo que se ha denominado Capital Social. En todo proceso de descentralización, están presentes estas formas crecientes de transferencia de funciones, responsabilidades, capacidades y poderes.

La descentralización y la desconcentración administrativa no suplen a la descentralización política, porque esta última significa transferencia de poder del gobierno federal a las entidades federativas, así como de atribuciones y recursos. La descentralización y la desconcentración administrativa constituyen un simple traslado de oficinas federales a los territorios de los estados miembros de la federación.

I.2.- Empresa de Estado.

Por “empresa del Estado” debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esa índole.

A. Elementos esenciales

- La empresa estatal realiza una ‘actividad’ del Estado del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares, sólo constituye un medio “instrumental” del Estado.
- A diferencia de las entidades autárquicas –que cumplen una función típica del Estado– realizan una “actividad del Estado” del mismo tipo de la que podrían desarrollar los particulares.
- Si bien los beneficios que éste obtiene de la gestión de sus empresas no responden a un exclusivo fin de lucro, como ocurre con la actividad de los particulares, la empresa del Estado no implica el ejercicio de una “función” estatal.

I.3.- Sociedades Mercantiles de Estado.

Sociedad Mercantil una sociedad mercantil que hay entre dos o más personas para la realización de un fin común mediante la aportación de capital de dinero o en especie y según el marco legal establecido, con personalidad jurídica distinta a la de los miembros que la integran y con derechos y obligaciones definidas en su actuación.

Sociedad mercantil es un sujeto de derecho dotado de una personalidad jurídica distinta de las personas físicas que la forman. De la misma manera que las personas naturales (físicas), las sociedades o entes colectivos (personas morales), tienen una personalidad jurídica que se identifica al considerarse como sujetos de derechos y deberes.

Así, podemos decir que Sociedad Mercantil es el acuerdo que hay entre dos o más personas para la realización de un fin común mediante la aportación de capital en dinero o en especie y según el marco legal establecido, con personalidad jurídica distinta a la de los miembros que la integran y con derechos y obligaciones definidas en su actuación.

Las personas que se unen para conformar una Sociedad Mercantil pueden ser:

- Personas físicas
- Personas morales
- Personas físicas y morales

La persona física también llamada persona natural, es todo hombre o mujer con capacidad de goce y de ejercicio.

La persona moral es una entidad formada por dos o más personas físicas, para la realización de los fines colectivos, a la que el derecho reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones. Las sociedades mercantiles son las que la Ley General de Sociedades Mercantiles reconoce en su artículo 1°. Fracción I a VI. En su artículo 2°. Primer párrafo, la mencionada ley dice: “Las sociedades mercantiles inscritas en el registro Público de comercio tienen personalidad jurídica distintas de las de los socios...”.

Es importante recalcar que para que una sociedad se considere mercantil, independientemente de la actividad o fin que persiga, deberá constituirse cumpliendo con todos y cada uno de los requisitos que establece la Ley de General Sociedades Mercantiles.

Las personas físicas o morales que se unen para formar la sociedad deberán aportar: efectivo, especie, conocimientos, trabajo o la combinación de lo anterior, buscando un fin lícito y preponderadamente económico. Las personas que integran una sociedad mercantil, están obligadas mutuamente a darse cuenta de todas y cada una de las operaciones que realice la misma, dentro de los ejercicios sociales. El ejercicio social coincidirá con el año de calendario (del 1° de Enero al 31° de Diciembre); salvo el primer ejercicio social, cuando la sociedad se constituya después del día primero de Enero, en cuyo caso, se inclinara en la fecha de su constitución y concluirá el 31 de diciembre del mismo año.

Clasificación de las sociedades mercantiles

Las sociedades mercantiles pueden clasificarse desde diversos puntos de vista:

Atendiendo a la doctrina Jurídica

- a) Sociedades personalistas: “Aquellas en la cual, de los cuatro elementos de la sociedad (personal, patrimonial objetó social y forma externa) el principal lo constituye el

personal, es decir, los terceros que contratan con la sociedad, les interesa la personalidad, honradez, prestigio, etc., de los socios, tal es el caso, por ejemplo de la sociedad de nombre colectivo”.

- b) Sociedades capitalistas: “Son aquellas en donde el principal elemento de la sociedad es el patrimonial, es decir, los terceros que contratan con la sociedad, pondrán especial interés en el monto del capital por ejemplo es el caso de la sociedad anónima”.
- c) Sociedades mixtas: “Aquellas en las cuales tanto el elemento personal, como el elemento patrimonial están en primer término, pasando a segundo término los demás elementos sociales, por ejemplo en el caso de la sociedad en comandita por acciones”.

Atendiendo a su forma de constitución

- a) Sociedades regulares o de derecho: “Son aquellas que en el acto de constitución se han hecho constar en escritura pública e inscritas en el registro Público de comercio; es decir, en el acto de constitución han cumplido con los requisitos que marca la ley”.
- b) Sociedades irregulares o de hecho: “aquellas que en el acto de constitución no se haya hecho constar en escritura pública y aquellas otras en que dicha escritura, no haya sido inscrita en el registro público de comercio, es decir, sociedades que se han creado y funcionan sin cumplir con todos los requisitos que marca la ley”.

Atendiendo a la responsabilidad de los socios

- a) Sociedades de responsabilidad limitada: “Aquellas en donde los socios responden de las obligaciones sociales hasta por el monto de sus aportaciones, tal es el caso, por ejemplo, de la sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, etc.
- b) Sociedades de responsabilidad ilimitada: “Aquellas en la cual, los socios responden de las obligaciones sociales hasta con su patrimonio personal, por ejemplo sociedad en nombre colectivo”.
- c) Sociedades de responsabilidad mixta: “Aquellas en los cuales uno a más socios responden de las obligaciones sociales limitadamente, y otro u otros socios responden ilimitadamente, por ejemplo la sociedad en comandita simple”.

Atendiendo a la variabilidad del capital social

- a) Sociedad de capital fijo: “Aquellas en la cual para aumentar o reducir el importe del capital social, es necesario, en términos generales, cumplir con los siguientes requisitos:
- Celebrar asamblea extraordinaria.
 - Levantar acta de asamblea extraordinaria correspondiente.
 - Protocolizar el acta.
 - Inscribir el acta en el registro público de comercio”.
- b) Sociedad de capital variable: “Aquellas en la cual pueden aumentar y reducir el importe del capital social, sin cumplir con los requisitos anteriores, siempre y cuando el aumento no sobrepase al capital autorizado (límite inferior), pues de lo contrario deberán cumplir con los requisitos de las sociedades de capital fijo”.

En la República Mexicana, la sociedad cooperativa siempre será de capital variable, pudiendo ser de capital fijo o variable las siguientes:

- A. Sociedad en nombre colectivo.
- B. Sociedad en comandita simple.
- C. Sociedad de responsabilidad limitada.
- D. Sociedad anónima.
- E. Sociedad en comandita por acciones.

Atendiendo a su nacionalidad

- a) Sociedades mexicanas: “Aquellas que se constituyen:
- De acuerdo con la ley de sociedades mercantiles, y
 - Establecen su domicilio dentro de la república mexicana”.
- b) Sociedades extranjeras: “Aquellas que no tienen los requisitos anteriores, es decir, sociedades constituidas en un determinado país, conformen a sus leyes con domicilio legal en el mismo, en relación con los demás países”.

Atendiendo a la Ley General de Sociedades Mercantiles

- a) Sociedad en nombre colectivo.
- b) Sociedad en comandita simple.
- c) Sociedad de responsabilidad limitada.
- d) Sociedad anónima.
- e) Sociedad en comandita por acciones.
- f) Sociedad cooperativa.

I.4.- Fideicomisos Públicos.

El Fideicomiso Público es una entidad que el gobierno federal, o alguna de la demás entidades paraestatales crea con la intención de llevar a cabo un fin lícito y determinado, obteniendo desarrollo económico y social a través del manejo de recursos propiedad del Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria.

Estructura del fideicomiso público.

Se constituye por tres elementos:

- Los fideicomisarios o beneficiarios. Es el destinatario final o natural de los bienes fideicomisitos.
- El fideicomitente. Atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Fiduciaria. Puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

Pueden presentarse fideicomisos públicos sin una estructura orgánica análoga a una institución y son constituidos por el Gobierno Federal a través de las dependencias y entidades, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objetivo de administrar recursos públicos fideicomitados destinados al apoyo de programas y proyectos específicos.

Modalidades del Fideicomiso Publico

Fideicomiso testamentario. En esta modalidad se dispone que al fallecer se transfieren bienes o derechos al fiduciario, para que éste los administre o transmita a los herederos designados, conforme a los herederos designados.

Fideicomiso de inversión simple: el fideicomitente entrega al fiduciario una cantidad de dinero, para que la institución adquiera determinados valores o establezca las mejores inversiones, procediendo a aplicar los productos como el fideicomitente disponga.

Fideicomiso de administración: el fideicomitente transmite la facultad de administrar los bienes inmuebles, para que la institución se encargue de cobrar los productos correspondientes, aplicándolos a favor del fideicomitente o de tercera persona.

Fideicomiso con base en póliza de seguro: el fideicomitente que cuenta con seguro de vida designa como beneficiaria a la institución para que ésta, al fallecimiento, reciba el importe del seguro y constituya un fondo que será administrado y aplicado de acuerdo con las condiciones señaladas en el contrato del fideicomiso.

Fideicomiso con garantía sobre valores: tiene como finalidad garantizar con valores o derechos el pago de adeudos. La institución fiduciaria conserva los documentos en garantía en tanto se cumpla con la obligación.

Clasificación de los Fideicomisos Públicos

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control y registro de los fideicomisos que se integran con recursos públicos y aquellos en los que participa con recursos el Gobierno Federal, establece la clasificación de los mismos y plasma estos criterios en los informes trimestrales.

De conformidad con los artículos 18 del PEF 05 y 26 de la LIF 05, así como en los Lineamientos, la SHCP elaboró y difundió los criterios para la integración de la información, en los cuales se estableció que:

- I. Las dependencias y entidades son absoluta y directamente responsables de la información que reportaron sobre los actos jurídicos sin estructura que coordinan o con cargo a cuyos presupuestos se aportan recursos públicos federales. En ese

sentido, la SHCP únicamente es el medio para integrar la información de los actos jurídicos para su presentación en el Informe.

2. Los actos jurídicos que se reportan, se clasifican en Federales y Mixtos y, a su vez, de acuerdo con su perfil, en seis grupos temáticos, de la siguiente manera:
 - a) **Federales.** Corresponden a los constituidos o coordinados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), o con cargo a cuyos presupuestos se otorgan recursos. Conforme el artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la SHCP es el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.
 - b) **Mixtos.** Se refiere a los actos jurídicos constituidos por las entidades federativas o por los particulares, que reciben recursos públicos federales con carácter de subsidios o donativos.

Grupo Temático. Considera una subclasificación de conformidad con el propósito y características comunes de los actos jurídicos, como sigue:

1. Pensiones.
2. Prestaciones laborales.
3. Infraestructura pública.
4. Subsidios y apoyos.
5. Estabilización presupuestaria.
6. Apoyos financieros y otros.

Elementos

Son varios los elementos que componen el fideicomiso público y es fundamental entender cuál es la actuación de cada uno de estos:

Contrato

Como cualquier documento oficial, los fideicomisos se realizan a través de una escritura pública en la que se reflejan las particularidades del mismo y la normativa que lo regirá.

Elementos personales

Se refiere a las partes del fideicomiso; es decir, personas individuales o jurídicas que intervienen en la escritura pública del fideicomiso:

Fideicomitente

Se refiere al organismo o ente público que otorga los bienes a otro sujeto, mediante transmisión, para un fin concreto.

Fiduciario

Se refiere al sujeto determinado por el fideicomitente para gestionar los bienes objeto del mismo de una forma definida. Normalmente una entidad de crédito.

Fideicomisario

Se refiere al sujeto que resulta beneficiado por el fideicomiso. Generalmente es un beneficio social, no a una persona en particular.

Fines u objetivos

Se refiere al objetivo de la transmisión de bienes mediante el fideicomiso público. Normalmente se trata de favorecer el desarrollo económico y social mediante la gestión de los fondos públicos administrados por el fiduciario.

Lo que se persigue es dar una continuidad a proyectos públicos que están orientados al beneficio social.

Patrimonio fideicometido

Se refiere a los bienes y derechos que pasan del fideicomitente al fiduciario y que están orientados a un determinado objetivo.

¿Cómo funciona?

Para su correcto funcionamiento es indispensable la formación de un comité técnico, que ya estaba determinado por la normativa del fideicomiso mexicano desde el año 1941 y que se mantiene hoy en día. En cuanto a su infraestructura y funciones, el comité técnico es similar a los consejos de vigilancia y de administración pública.

El fiduciario puede ocuparse directamente de llevar a cabo el objeto del fideicomiso público; sin embargo, a menudo cuenta con otros especialistas para hacerlo. De esta forma, la eficacia y el rendimiento se ve incrementado por la supervisión estatal.

Como garantía de corrección en los fideicomisos públicos es mandatorio la contratación de auditorías externas. Además, el fideicomitente tiene la opción de controlar él mismo los fideicomisos mediante una auditoría interna.

Esto es ventajoso porque permite establecer una comparación y cuantificar resultados. El organismo público correspondiente puede comparar entre los resultados del fideicomiso público y los de las entidades estatales, comprobando así dónde están los puntos a optimizar para asegurar una mejor eficacia y rendimiento.

El Ministerio de Finanzas Públicas tiene también distintas obligaciones con relación a los fideicomisos públicos:

- ~ Encargarse de su creación en una de las instituciones crediticias.
- ~ Establecer la reglamentación y los recursos necesarios para su funcionamiento, así como los mecanismos de control.
- ~ Informar cuando sea requerido sobre los fideicomisos según su conocimiento.

¿Qué tipo de fideicomisos públicos existen?

Existen dos características iniciales, por las cuales se pueden agrupar en:

- ~ La finalidad con la cual se hayan creado (fideicomiso público de administración, fideicomiso público de inversión, fideicomiso público de garantía).
- ~ El modo de financiación (reembolsable, no reembolsable o mixta).

1.5.- Control del Estado sobre el Sector Paraestatal.

La calidad de paraestatal es dicha de una institución, de un organismo, centro, compañía, empresa, organización, asociación o agencia que coopera a los fines del Estado sin formar parte de la Administración Pública Centralizada. Es decir, sus propósitos y resultados políticos, sociales y económicos emanan de un ente que goza de mayor autonomía que la que tienen los órganos centralizados.

ARTICULO 1o.- La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones

reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

ARTICULO 2o.- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 3o.- Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará la presente Ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

ARTICULO 4o.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

ARTICULO 5o. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Aquellas entidades que además de Organismo de Gobierno, Dirección General y Organismo de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

ARTICULO 6o.- Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

ARTICULO 7o.- Las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley.

ARTICULO 8o.- Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la

programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley.

ARTICULO 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.

1.6.- Diferencia entre la descentralización y la desconcentración administrativa.

La desconcentración es una técnica de distribución permanente de competencias, que implica una relación inter-orgánica en el marco de la misma entidad estatal. No obstante, la descentralización plantea una relación inter-administrativa.

Los entes estatales descentralizados tienen personalidad jurídica propia, cuentan o han contado con una asignación legal de recursos, su patrimonio es estatal (son propiedad del Estado), tienen la facultad de administrarse a sí mismos, y son creados por el Estado. Mientras que, los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

La relación de jerarquía, se observa fehacientemente en la desconcentración, cosa que no sucede en la descentralización. En esta última técnica, los entes quedan sometidos a un control estatal tutelar. El llamado control de tutela, es un conjunto de facultades implícitas y explícitas que permiten un control menor, en comparación con el que posee el superior jerárquico sobre los órganos desconcentrados.

La competencia transferida por medio de la desconcentración o de la descentralización, no puede ser revocada. Las únicas excepciones a esta regla serían la avocación (en la desconcentración) y la recentralización (en la descentralización).

Es cierto que la descentralización es una técnica diferenciable de la delegación por determinadas características. Sin embargo, Linares sostiene que la descentralización puede subsumirse en la delegación. Asimismo, afirma que en el caso de un ente descentralizado

habría delegación, siempre y cuando sea el Poder Legislativo quien cree el ente y le asigne competencia.

Como también se ha señalado, a pesar de que la desconcentración y la descentralización tienen carácter permanente, pueden ser revocadas. La primera, mediante el instituto de avocación. La segunda, a través de un mecanismo conocido como recentralización, que debe respetar las mismas formas que se siguieron al crear el ente en cuestión.

UNIDAD II

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

2.1.- Las entidades federativas y su gobierno.

Los titulares del Poder Ejecutivo en las Entidades Federativas cuentan con características delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 prevé para la Presidencia de la República. En los Estados, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, en el Gobernador Constitucional quien debe representar con unidad de mando y de decisión, así como velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos para la construcción de obras y prestación de servicios.

Conforme al artículo 116 Constitucional, el poder público del Estado se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, señalando que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni el legislativo en una sola persona.

Jorge Witker, en su obra *La administración local en México*, realiza una clasificación de las funciones de los gobernadores, entre las cuales se encuentran las funciones políticas, delegación política, funciones administrativas y delegación administrativa

Existe una gran diversidad de criterios en cada uno de los Estados para estructurar la organización de los órganos de gobierno dependientes del Poder Ejecutivo Estatal. La encargada de esta función es la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Por otra parte, para la coordinación de la planeación entre la Federación y los Estados se han

instituido Comités de Planeación de Desarrollo (Coplades) que se conforman con los jefes de las dependencias federales en las respectivas Entidades Federativas y los representantes de los Estados.

Poder Ejecutivo del Estado

En lo que respecta al Estado de Puebla, la Constitución Libre y Soberana del Estado establece en el Capítulo II, artículos 81 – 85, todo lo referente al despacho del Poder Ejecutivo Estatal. Al igual que el Poder Ejecutivo Federal, el artículo 81 Constitucional, indica que la Administración Pública del Estado de Puebla debe ser eficaz, eficiente, congruente para planear el desarrollo económico y social del Estado.

Actualmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla es presidido por el Licenciado Melquiades Morales Flores, Gobernador Constitucional del Estado, quien se auxilia de las Secretarías y Dependencias de la Administración Pública para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia.

En el artículo 84 de la Constitución del Estado, se establecen las condiciones para ser Secretario de Despacho, así como sus funciones. Mientras que el artículo 85, se refiere al plebiscito, que es el medio de consulta con el que cuenta el Ejecutivo, auxiliado por el Congreso de la Unión y el Instituto Electoral del Estado, para conocer la opinión de la ciudadanía de los diversos temas de interés.

No obstante, existen ciertos actos o decisiones privativas de la consulta ciudadana, pues le conciernen directamente al Gobernador del Estado:

- a) Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos de la Entidad;
- b) Régimen interno de los órganos de la administración pública del Estado;
- c) Actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables;
- d) Los demás que determinen las leyes.

Como el tema principal en este capítulo es la Administración Pública, es primordial enfocarla hacia el objetivo de esta tesis, que sin duda es la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado eje conductor del desarrollo económico y social del Estado.

2.2.- El distrito federal y su gobierno.

De conformidad con el artículo 122 Constitucional la Ciudad de México es gobernada por “El Gobierno del Distrito Federal”, que lo integran:



Así tenemos que respecto del DF corresponde:

Al Presidente, expedir Reglamento de Seguridad Pública o nombrar al Procurador.

Al Congreso de la Unión, expedir el Estatuto de Gobierno o remover al Jefe de Gobierno.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitar la remoción del Jefe de Gobierno.

A la Asamblea Legislativa expedir leyes para aplicar en el Distrito Federal.

Al Tribunal Superior de Justicia, resolver conflictos del fuero común.

A la Administración Pública prestar servicios públicos en el Distrito Federal.

2.2.1.- Personalidad jurídica del distrito federal.

Artículo 2. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

2.2.2.- El jefe de gobierno del distrito federal como titular de la administración pública.

El Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal y es a través de ésta que se realizan los servicios públicos y los actos de interés público.

Según el Artículo 1o.- Las disposiciones contenidas en la presente Ley son de orden e interés público y tienen por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno

La Administración Pública del Distrito Federal se compone de:

- La Administración Pública Centralizada:

- 16 Secretarías,
- PGJ,
- Oficialía Mayor,
- Contraloría General y
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

- La Administración Pública Desconcentrada:

- Órganos Desconcentrados, ejem: Sistema de Aguas.

- La Administración Pública Descentralizada:

- Organismos Públicos Descentralizados, ejem: Metro, Metrobús, DIF-DF.
- Fideicomisos Públicos Fondo Mixto de Promoción Turística, FONDESO.
- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, ejem: SERVIMET, COMISA.

- Órganos Político-Administrativos:

- 16 Delegaciones

2.3.- El municipio y su gobierno.

pero en relación a la distribución de competencias y funciones de cada nivel de gobierno opera el principio de facultades expresas para los poderes federales y, por exclusión, para los Estados (artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, la Constitución señala materias donde concurren los tres niveles de gobierno, como en el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 señala que: "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..." y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

En regímenes democráticos el gobierno emana de la propia comunidad y se concreta en el ayuntamiento, que es el órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal. Las sociedades requieren de sistemas de regulación que emanan de ella misma. El gobierno no es una figura abstracta, se conforma por ciudadanos comunes que tienen una función específica para contribuir a regular, normar los intereses y aspiraciones de vida de la sociedad. Es una figura creada por lo ciudadanos, por la misma sociedad; cuando no existe sociedad entonces no hay gobierno. La razón por la que se creó el gobierno fue para que los servidores públicos sirvan a los demás con el objetivo de que todos vivamos mejor. El gobierno es la instancia y la fórmula jurídica legal, creados por los ciudadanos para mejorar sus condiciones

2.3.1.- Ubicación del municipio dentro del sistema federal.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02- 1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las

controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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 socio-económicas 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 municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. 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.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes

sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

2.3.2.- Autonomía del municipio.

PRIMER PÁRRAFO.- El Municipio Libre es la Base de la División Territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados.

FRACCIÓN I.- Administración del Municipio a cargo del Ayuntamiento de elección popular directa.

FRACCION II.- Municipio está investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley. Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.

FRACCIÓN III.- Servicios Públicos a cargo del Ayuntamiento. Coordinación y Asociación entre Municipios para la prestación de los servicios públicos.

FRACCIÓN IV.- Municipios administrarán libremente su Hacienda Legislatura Estatal aprueba Leyes de Ingresos de Ayuntamientos. Ayuntamiento aprueba su propio Presupuesto de Egresos.

FRACCIÓN V.- Municipio formulará, aprobará y administrará sus Planes de Desarrollo Urbano. Facultad para reglamentar la materia, conforme al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

FRACCIÓN VI.- Intervención del Municipio en procesos de conurbación.

FRACCIÓN VII.- Mando de la Fuerza Pública Municipal

FRACCIÓN VIII.- Principio de Representación proporcional Relaciones laborales entre Municipio y trabajadores.

En términos del artículo 115 Constitucional, al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate.

2.3.3.- Esfera de competencia municipal.

El derecho a la salud, como un derecho humano reconocido en diversos instrumentos nacionales e internacionales, ha inspirado el orden jurídico interno de México. Esta realidad no debe verse dissociada sino complementaria de otros mandatos constitucionales que abordan la efectividad de este derecho; tal es el caso de las competencias otorgadas por la Constitución a los municipios, lo siempre que tengan una relación estrecha con la protección de la salud. Precisamente en este punto radica la doble vertiente de obligaciones para los municipios en materia de salud, pues, por una parte, se trata de abordar la temática desde la

responsabilidad de las autoridades administrativas en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de acuerdo con la exigibilidad de los compromisos adquiridos por México a través de los tratados internacionales. Por otro, se debe reconocer que en materia de salud, las competencias otorgadas expresamente por el artículo 115 de la Constitución se relacionan estrechamente con una concepción amplia del derecho a la salud si se observan como elementos indispensables para el sostenimiento de estándares de una calidad de vida digna y de protección del medio ambiente saludable.

La fracción III del artículo 115 señala expresamente una serie de funciones y servicios públicos que los municipios deberán asumir. Entre ellos se destacan, por su relación con el derecho a la salud, los relacionados con los incisos:

- a) El agua potable, el drenaje, el alcantarillado, y el tratamiento y disposición de las aguas residuales.
- b) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- c) Mercados y centrales de abastos.
- d) Panteones.
- e) Rastro.
- f) Calles, parques y jardines, y su equipamiento.

Todas estas encomiendas constitucionales tienen un trasfondo de salud pública y no se trata de una coincidencia, ya que la existencia del municipio, como nivel de gobierno más cercano a la población, es la sede de satisfacción o decepción de las necesidades de los servicios públicos, relacionados más íntimamente con el desarrollo de las condiciones de vida, de una vida digna.

Específicamente, sobre la relación entre el derecho a la protección de la salud y las competencias municipales constitucionales, se recuerda la naturaleza simbiótica de sus objetivos. De esto encontramos evidencias en diversas normas, en especial todas aquellas que relacionan la salubridad del agua o el medio ambiente con la salud, cualquiera que sea el

ámbito competencial en el cual se desarrollen. El artículo 30 de la Ley de Salud de Querétaro es un buen ejemplo de lo anterior, al relacionar el derecho a la protección de la salud con las "condiciones sanitarias del ambiente". Éste puede configurarse como un concepto jurídico indeterminado pero no confuso, pues simplemente abarca todas aquellas situaciones que perjudiquen el ambiente. Pensemos en una deficiente red de drenaje, alcantarillado o disposición de aguas residuales, que puede implicar la contaminación de alimentos, bebidas o la transmisión de enfermedades por contacto; recordemos también que la mala gestión de los residuos, lentitud, irregularidad o la deficiencia en los medios y formas de recolección se relaciona con la suciedad en las calles, la transmisión de enfermedades y la exposición a peligros como tropiezos o cortaduras; de la gestión de los mercados, centrales de abasto y rastros depende la salubridad en la comercialización y distribución de alimentos (control de origen, enfermedades, tiempo de exposición, etcétera); incluso la gestión de los panteones tiene implicaciones de salubridad pública, pues la inhumación, exhumación y traslado de restos humanos tiene correspondencia con el control de enfermedades. Por desgracia, los casos aquí señalados son una lamentable realidad de muchos municipios rurales y urbanos a lo largo de la república.

El establecimiento y posterior desarrollo de las competencias municipales constitucionales no ha estado exenta de problemática y un amplio sector de la doctrina ha señalado las deficiencias de las reformas de 1983 y 1999 a la Constitución, así como las tareas pendientes.¹⁴ Entre otras, el fortalecimiento de un verdadero gobierno municipal y su emancipación financiera,¹⁵ la necesidad de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional y la reforma administrativa, especialmente en materia de prestación de servicios públicos.

En este último caso, la prestación de servicios públicos, como forma de actividad material de las administraciones públicas, radica en el ejercicio de las competencias constitucionales otorgadas a los municipios y, por supuesto, también aquellas otras competencias que les pudieran haber sido transferidas por parte de las entidades federativas. En esta ocasión el debate no debe centrarse en relación con la forma de asumir la prestación de los servicios públicos, es decir, no debe distraernos la cuestión de si se hace o no de forma directa o

indirecta, pues lo que atañe a este trabajo es explicar la importancia de que los municipios asuman la tarea de satisfacer determinadas necesidades ciudadanas en relación con el derecho a la salud. Si esto se lleva a cabo directamente, a través de la gestión privada y las concesiones administrativas, o incluso por entes de derecho social, la cuestión trascendental radica en la decisión de los gobiernos municipales de asumir la responsabilidad de esas necesidades. Uno u otro modelo, antes que temprano, finalmente habrían de exigir resultados materiales sobre las responsabilidades que implican las competencias municipales. Lo anterior se puede sostener si se recuerda la importancia del control en el otorgamiento y desarrollo de las concesiones administrativas para la prestación de los servicios públicos. En efecto, el adecuado control de las concesiones administrativas respecto de la forma y medios de prestación de los servicios públicos por parte de entes privados mantiene un vínculo muy importante —y muchas veces despreciado— entre las administraciones y los servicios. Respecto de su otorgamiento, implican la propia configuración del servicio, el cómo quiere el municipio que se presten los servicios (estándares de calidad, accesibilidad, asequibilidad, etcétera); respecto de su desarrollo, la administración tiene la capacidad de continuar velando por la forma en que se prestan los servicios públicos a través de figuras clave como la sanción, la rescisión o el rescate.

En el mismo sentido, es esencial considerar estrategias alternativas a la rígida distinción tradicional entre servicio público y las exigencias del mercado, pues ambas pueden convivir bajo los postulados de los derechos sociales que tradicionalmente han legitimado la actividad prestacional de las administraciones públicas. Un ejemplo lo encontramos en el concierto como fórmula de articulación entre los sectores público y privado en la regulación de los servicios de interés general no económicos de acuerdo con la configuración de la Unión Europea de los servicios públicos, específicamente aquellos considerados de interés general. Esta fórmula trata de distinguir entre aquellos servicios que tienen un componente económico "tanto en su gestión por la eficiencia, tanto en su conexión con el conjunto de la actividad económica de la que son sectores básicos y fundamentales", tales como el transporte, energía, servicios postales, etcétera, y aquellos otros servicios que no tienen un componente económico sino asistencial, "característicos del Estado social", como la educación o la salud, ámbitos en los que la iniciativa privada se ha mantenido presente de una

u otra forma a lo largo de la historia y de las corrientes económicas. Tal como señalé en el párrafo anterior, la clave de esta formulación radica en el reconocimiento de la importancia de los servicios asistenciales y, por tanto, de la responsabilidad del Estado en los objetivos finales de este tipo de servicios, sin perjuicio de la colaboración de sujetos privados bajo una estructura jurídica específica, como es el contrato en el cual se conjugan la rectoría del Estado y la protección de los intereses de los sujetos privados (ya que de ninguna manera se podría permitir que este tipo de figuras impliquen, por su injerencia, la arbitrariedad administrativa).

UNIDAD 3

EL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1.- Concepto de acto administrativo. El acto y el hecho jurídico.

La noción de “acto administrativo” cumple meramente una función metodológica y sistematizadora dentro del derecho administrativo; está desprovista, en consecuencia, de caracteres dogmáticos que exijan arribar a una definición determinada como única válida y verdadera; en verdad, son admisibles tantas definiciones de acto administrativo como sistemas doctrinarios existan en el derecho público, y ellas serán válidas en cuanto armonicen dentro del sistema conceptual en que se las ubica.

Pero, si bien la discusión acerca de cómo dar una definición de acto administrativo carece de proyecciones dogmáticas, ello no significa que sea totalmente intrascendente dar uno u otro concepto, ya que de la mayor o menor perfección y precisión del mismo dependerá la facilidad y utilidad con que se lo podrá manejar luego. La definición a ofrecerse debe entonces responder a una adecuada metodología y a una satisfactoria sistematización de la realidad administrativa. En el proceso de lograr esa sistematización que producirá por resultado la definición buscada, podemos distinguir varios pasos.

El acto administrativo se define como cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, realizada por la Administración Pública en virtud de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria y controlable por Juzgados y Tribunales. Por tanto, podemos decir que un acto administrativo es cualquier acto dictado por la Administración con arreglo a las normas de derecho administrativo.

Las características básicas de este concepto, son las siguientes:

- Es un acto jurídico, es decir, un acto que genera unas consecuencias jurídicas

- Es un acto dictado por una Administración, de modo que quedan excluidos automáticamente todos aquellos actos realizados por los interesados (los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas) como solicitudes, recursos, quejas, sugerencias, reclamaciones etc...
- Es un acto sometido a derecho administrativo, es decir, con arreglo a normas de derecho público y no privado, ya que la Administración puede dictar actos también sujetos a un régimen jurídico privado. Estos actos quedarían excluidos por tanto, del concepto de acto administrativo. Del mismo modo quedan excluidos del concepto de acto administrativo, las normas dictadas por la Administración que tienen alcance general, como los reglamentos, los contratos administrativos y las actuaciones por vía de hecho de la Administración.

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.

Respecto del acto administrativo se han desarrollado muy diversos conceptos formulados con criterios diferentes; 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.

Conforme al criterio orgánico, también llamado subjetivo o formal, acto administrativo es el realizado por los órganos administrativos del poder público y no por otros. Conforme a este criterio, sólo los órganos administrativos pueden producir actos administrativos, lo que significaría que los órganos judiciales y los legislativos no podrían hacerlo, lo cual es rechazado en la actualidad por la mayor parte de la doctrina.

De acuerdo con el criterio material, llamado también objetivo o sustancial, independientemente de la naturaleza del órgano que lo realiza, acto administrativo es aquel cuya sustancia es administrativa, por lo que todos los órganos del poder público, ya sean administrativos, judiciales o legislativos producen actos administrativos, caracterizados por su contenido material de naturaleza administrativa.

Hechos y Actos Jurídicos

Los hechos jurídicos son hechos relevantes al derecho y producen efectos jurídicos, y como consecuencia del hecho se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones. Como ejemplo podemos encontrar un contrato de compraventa en el cual se adquiere el derecho de exigir la cosa comprada por parte del comprador y a exigir el dinero por parte del vendedor y el deudor, por medio del pago efectivo extingue la obligación con el acreedor. No obstante, no todas las obligaciones nacen de un contrato, también pueden nacer de la ley y de los delitos.

En un sentido amplio puede considerarse un hecho jurídico todo acontecimiento, ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o de un hecho del hombre, ya que el ordenamiento jurídico lo toma en consideración para atribuirle consecuencias de Derecho. Los hechos jurídicos en amplio sentido se clasifican en hechos jurídicos en sentido estricto y en actos jurídicos.

Los actos jurídicos son hechos voluntarios que tienen la intención de producir efectos jurídicos puede considerarse al acto jurídico como una manifestación de voluntad que lleva la intención de crear, modificar o extinguir derechos y que produce los efectos que desea el actor o las partes involucradas porque el derecho reconoce esa manifestación de voluntad como válida para producir efectos jurídicos.

El acto jurídico tiene que contener necesariamente determinados elementos esenciales o de existencia, ya que sin estos el acto no puede llegar a consumarse. Los elementos esenciales son:

- **Voluntad.** Ya sea que se trate de un solo individuo o varios, es necesario que exista de voluntad de actuar.
- **Objeto.** Es necesario que esta manifestación de voluntad tengan como finalidad producir una o varias consecuencias sancionadas por el derecho.

Como vemos los actos jurídicos puede intervenir más de un sujeto, Cuando en el acto jurídico existe un solo individuo, se le denomina autor, las partes dentro del acto jurídico

pueden estar formadas por más de una persona. Para que el acto jurídico se perfeccione no solo hace falta la voluntad de las partes, sino que es necesario que la autoridad lo reconozca.

Los hechos y actos jurídicos son ambas acciones realizadas por los individuos pero se diferencian en que un hecho jurídico, se conforma por los acontecimientos que no se pueden evitar y que existen por el simple hecho de nuestra existencia como es nacer o morir, y son hechos involuntarios, es decir, no tenemos control sobre ellos. En cambio los actos jurídicos son aquellas acciones hechas por los individuos pero que son hechos por voluntad propia, es decir, el individuo decide si realizara el acto o no, como por ejemplo realizar una compraventa o divorciarse

3.2.- Diferencias entre actos materiales y formales.

Los actos materiales: son todas aquellas actividades u operaciones técnicas que realiza la administración de manera voluntaria pero que son estrictamente materiales, es decir que no tiene trascendencia jurídica. Ejemplo: como colocar un florero o un adorno en la oficina o despacho de un funcionario, u otras actividades mayores como por ejemplo: la construcción de carreteras, puentes, hospitales, etc.

Desde el punto de vista formal, la Función Administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo

Por otro lado desde el punto de vista material, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial realizan en casos concretos y específicos, actos que por su propia naturaleza son actos administrativos. El nombramiento de empleados en ambos poderes; los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el poder legislativo.; los actos de jurisdicción voluntaria que tiene conocimiento el Poder Judicial.

Los actos administrativos materiales.

En el escenario de las relaciones administrativas, se llevan a cabo con la ejecución dos clases de actos: a) los actos jurídicos que producen efectos de derecho, b) los actos materiales, que no producen efectos de derechos y se consideran solo como simples desplazamiento de la voluntad.

André de Laubadere señala: “ Un acto material no es, desde el punto de vista de la técnica jurídica, sino la condición de la aplicación a un individuo de un estatus legal o la condición de ejercicio de un poder legal, nunca un hecho o acción material crea una situación jurídica cualquiera”.

3.3.- Elementos del acto administrativo.

Para abordar el tema sobre los actos administrativos hay que tener claro el concepto de su legitimidad, por lo que es necesario primeramente abordar los elementos esenciales que lo conforman. Los **elementos del acto administrativo** son los siguientes:

Competencia.

La competencia puede definirse como las facultades atribuidas a un órgano, las cuales puede ejercer de forma legítima. Puede hacer referencia al grado, la materia, y el territorio

- **Grado.** Es la posición que ocupa un órgano dentro del orden jerárquico de la administración.
- **Territorio.** Es el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función administrativa.
- **Materia.** Son aquellas actividades o tareas que debe desempeñar el órgano, en otras palabras, es el objeto de los actos y a los supuestos de derecho en los que puede aplicarse.

El sujeto.

El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto. No es una cualidad, sino una cantidad; por ello se considera como la medida de poder que pertenece a cada órgano.

La voluntad.

La voluntad es un impulso psíquico, un querer, una intención. Concurren en la voluntad administrativa elementos subjetivos y objetivos. La voluntad del acto Administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva (voluntad referente al acto mismo) del funcionario y la voluntad objetiva del legislador (voluntad sin conocer las circunstancias particulares de cada caso).

El objeto.

El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos.

El motivo.

La motivación responde al por que justificativo la causa responde al ¿por qué? la motivación aparece cuando en el acto existe la posibilidad de la discrecionalidad por parte del funcionario público si un acto es discrecional debe motivarse si un acto es totalmente reglado no sería necesaria la motivación.

El merito.

Al mérito se le ha considerado como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr.

La forma.

Es la materialización del acto administrativo, del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido. La forma equivale a la formación externa del acto.

3.4.- Requisitos del acto administrativo.

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

3.5.- Modalidades del acto administrativo.

Antes de exponer las distintas modalidades de acto administrativo que la realidad, sobre todo normativa, nos ofrece, entendemos es necesario delimitar su concepto para, una vez esto hecho y a partir del mismo, poder descender a o pormenorizar en el análisis de especies y subespecies, clases y categorías sin el peligro de perder la visión de conjunto por no tener un punto de partida definidor de todas ellas. En este sentido, dejando a un lado las actuaciones materiales que, al igual que cualquier otro sujeto de Derecho, puede desarrollar la Administración y partiendo de una noción general de acto administrativo entendido como todo acto jurídico dimanante de la Administración pública y regulado por el Derecho administrativo, creemos lo más conveniente precisar con carácter previo todos aquellos actos jurídicos que no deben ser confundidos con los administrativos,

tarea que nos facilita el concepto ofrecido por cuanto a priori quedan excluidos los que realizan los administrados aunque se regulen por el ordenamiento jurídico-administrativo y los que, aun producidos por la Administración, se someten a otros sectores del Ordenamiento. A pesar de esta exclusión automática el concepto sigue estando falto de concreción, imponiéndose la necesidad de eliminar algunos actos jurídicos realizados por la Administración que, por sus características y principios rectores, entendemos quedan fuera de los actos administrativos. En este sentido los reglamentos, al no ser actos que concreten una función administrativa objetivamente considerada, sino una función legislativa encomendada a la Administración por la ley que para ello específicamente le otorga potestades normativas, deben ser excluidos por formar parte de las fuentes del

Derecho administrativo y tener un régimen jurídico con principios muy singulares. También, y por ser el acto administrativo eminentemente unilateral, han de ser eliminados todos aquellos actos en los que la Administración haya necesitado del concurso de una voluntad distinta a la suya, tanto sea la de un sujeto privado como la de otra persona pública, en función de intereses contrapuestos, dando lugar a situaciones de bilateralidad o

plurilateralidad como pueden ser los actos contractuales, los de convenio o las convenciones de Derecho público. Finalmente, y de acuerdo con la tesis de GARCÍA DE

ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ , separamos todos los actos que comportan el uso de poderes coactivos especiales, tales como el apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas, que son calificados como «actuaciones materiales» o «actos de ejecución material» y sirven de medios para «proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos», de acuerdo con lo establecido en los artículos 100 y siguientes de la Ley de procedimiento administrativo.

La importancia de la delimitación conceptual realizada no está sólo en poder ofrecer un concepto de acto administrativo más preciso en relación con el inicialmente adoptado, como puede deducirse de comparar aquél con la siguiente definición: «cualquier declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento realizada por una Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria para la consecución de un interés público concreto», sino que- también estriba en haber delimitado el género acto administrativo manteniendo su generalidad sin reducirlo a una de sus especies, como ha hecho parte de la doctrina al excluir especulativamente supuestos e intentar absorber en exclusiva todo el concepto en la clase o categoría seleccionada.

3.6.- Efectos del acto administrativo.

Efectos directos e indirectos del acto administrativo

Algunos tratadistas han optado por clasificar los efectos de los Actos administrativos en efectos directos y efectos indirectos.

Efectos directos del acto administrativo

Los efectos directos del acto administrativo, consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de los derechos y obligaciones, y por ello producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer, tolerar o declarar un derecho es por eso que Luis Humberto Delgadillo opina que el efecto del acto administrativo es que crea, modifica, extingue o declara respecto a los gobernados, situaciones jurídicas, particulares y concretas, y por regla general, son de naturaleza personal e intransferible, es decir, no crean situaciones o derechos reales.

Efectos indirectos del acto administrativo

Los efectos indirectos es la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y la decisión que contiene el Acto Administrativo.

Así el efecto directo, en materia fiscal, sería la determinación de la obligación determinada en cantidad líquida.

El efecto indirecto, será en materia fiscal, el inicio del procedimiento de ejecución a fin de hacer efectiva esa determinación, al constituirse en un crédito fiscal a sí mismo.

3.7.- El silencio administrativo.

El silencio administrativo es una figura jurídica que permite que cuando se presente inactividad por falta de resolución en un procedimientos administrativo, se impute a la administración de que se trata un acto administrativo presunto, que tendrá la condición de verdadero acto, en caso de que las reglas del silencio lo configuren como estimatorio y que, por el contrario, será mera ficción jurídica, si se configura como desestimatorio.

El silencio administrativo es una de las formas de extinción de los procedimientos administrativos. La característica principal del silencio es la inactividad de la Administración cuando es obligada a concluir el procedimiento administrativo de forma expresa y a notificar la resolución al interesado dentro de un plazo determinado.

La Ley señala estrictamente los casos en que el silencio administrativo es positivo, lo que significaría que lo que se solicita es concedido. Sin embargo lo más corriente es que el silencio administrativo sea negativo, en cuyo caso el ciudadano sabe que, transcurrido el plazo legal, puede recurrir la referida negativa ante instancias superiores.

Se refiere a la ausencia de acto, cuando debería haberlo, existen dos consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la positiva, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa. Francisco González Navarro señala el silencio administrativo como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida a éste por la administración.

Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo -conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal-, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivo son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo

alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico -órganos de una misma dependencia-, o de carácter interadministrativo -órganos descentralizados con centralizados- (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como éstos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo las resoluciones de la comisión) reúnen en sí mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun sin el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales (véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del órgano público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide al acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.

3.8.- Ejecución, cumplimiento y extinción del acto administrativo.

Cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación o actos de administración que afecten la esfera jurídica de los mismos particulares, o que el acto no sea obedecido, entonces surge la situación de cómo proceder para ejecutar dichas resoluciones, pretendiendo terminar con la anarquía social que surgiría si los particulares actuaran de acuerdo a sus intereses a ejercicio de sus derechos, de manera que los tribunales serán los intermediarios indispensables para que el particular ejercite sus derechos, cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del derecho público, la administración está capacitada para actuar de forma directa sin intervención de los tribunales a la ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas (Gabino, 2005).

El acto administrativo es ejecutivo en tanto se le supone válido, por lo que es obligatorio y también es ejecutorio que significa la potestad que tiene que realizar coercitivamente el acto, cuando exista la oposición del gobernado. Si el particular considera que dicho acto no es perfecto, podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo, del amparo, según establece la Ley. Lo conveniente es que el gobernado cumpla acatando el contenido del acto administrativo por ser legítimo y adecuado. El cumplimiento es la realización no coactiva del acto administrativo, como son permisos, licencias, autorizaciones, nombramientos, etc. El acto administrativo también se extingue como los demás actos jurídicos por el cumplimiento o la ejecución forzada, también la revocación, la rescisión, prescripción, caducidad, la renuncia de derechos, irregularidades en el acto, la resolución a un recurso administrativo, sentencia favorable. En materia tributaria la autoridad podrá solicitar ante los tribunales contenciosos administrativo la nulidad de un acto favorable. También puede existir la nulidad de pleno derecho que prevé la ley en donde en casos especiales ordena la autoridad judicial ante actos administrativos emitidos por algún órgano cuya incompetencia resulte evidente o porque se haya producido sin respetar los

procedimientos necesarios, o porque constituyen un delito o el objeto es imposible. (I., 2009).

La ejecutividad es común a todos los actos administrativos, no así su ejecutoriedad que únicamente se presenta en los que imponen deberes a los administrados y a cuyo cumplimiento se opone el particular, es decir, cuando no ataca voluntariamente el acto.

Los actos que crean derecho a favor de un particular no son ejecutorios, sino sólo ejecutivos; tienen fuerza obligatoria, pero el particular no dispone de poder público para exigir por ellos mismos su cumplimiento.

A la ejecutividad se le ha considerado como una expresión técnica de la justicia de la administración.

No debe confundirse ejecutoriedad con ejecutividad. La segunda limita su significación: la condición del acto que puede ser efectuado.

El acto administrativo puede ejecutarse, agotándose de una sola vez (multa). Sin embargo hay ocasiones en que no se agota en una sola vez, sino que tiene un tiempo determinado de ejecución; ejemplo, un permiso. Todavía más, hay ocasiones en que el acto administrativo es permanente, indefinido, como en el caso de un privilegio de impuesto durante la vida de una empresa.

Una consecuencia de la ejecutoriedad de los actos administrativos es la regla del *salve repente*, que consiste en asegurar el interés fiscal para que la acción judicial se inicie.

Las condiciones de ejecutoriedad del acto son:

- La exigencia de un acto administrativo.
- Que ese acto sea perfecto (que cumplan con la reunión de todos sus elementos).
- Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir, que sea capaz de producir efectos jurídicos, que sea ejecutivo.
- Que ordene positiva o negativamente al particular y éste no lo ataque voluntariamente.

Nuestra legislación y jurisprudencia han reconocido la facultad del poder ejecutivo para la ejecución de las resoluciones administrativas, reconociéndose cuando una ley señale un camino diverso, como el judicial debe seguirse éste.

El cumplimiento del mismo refiere a la presencia de sus elementos sin que ninguno falte o sea viciado, se termine conforme a derecho y/o concluya su fin.

3.9.- Irregularidades del acto administrativo. Diferentes conceptos.

Se habla de irregularidad de un acto administrativo, cuando ese acto no sea perfecto o que algunos de los elementos del acto por algún motivo sea irregular. Dicho de otra manera, que el acto administrativo no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud. Para que los actos administrativos en materia federal traigan aparejadas determinadas consecuencias, es necesario, que no presente irregularidades, las que suelen actualizarse cuando no se satisfacen los requisitos que están preceptuados en el artículo 3° de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, o en el artículo 6° y 7° de la Ley del Procedimientos Administrativo del Distrito Federal, y las exigencias del artículo 4° del mismo cuerpo de normas, que a la letra dice:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

Cuando un acto administrativo adolece de alguna deficiencia o irregularidad en sus elementos y contenidos prescritos por la norma jurídica o la doctrina, esos actos carecen de formalidad. Al efecto el siguiente artículo: “

La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”¹⁴ El artículo 6 de la Ley del Procedimientos Administrativo del Distrito Federal dice: “

Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
- V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
- VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y
- VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
- VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
- IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y

- X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas. ”

Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

I. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;

III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y

IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.”¹⁶ De los preceptos legales anotados se infiere que la falta de algunos de los elementos o exigencias declarados, serán consideradas como irregularidades, las que traerán consigo como sanción como la invalidez de acto administrativo. En relación con las consecuencias del acto administrativo, hay que afirmar, que será válido, eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada de ese acto. Con la excepción, de aquel acto administrativo por el que se otorgue un beneficio al particular, quien será el indicado para exigir su cumplimiento al órgano administrativo que lo emitió, desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia. Otra excepción, es la realización o ejecución de los actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de la ley administrativa, los que son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.

La irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente la nulidad o invalidez.

Dice Acosta Romero:

“No existe en Derecho Administrativo un código, una ley, o un sistema definido que regule, en forma sistemática y unitaria, lo que la teoría hasta la fecha ha llamado inexistencia y nulidades, y nosotros proponemos que se llamen irregularidades e ineficacia; puesto que la legislación administrativa es muy cambiante y hay dispersión enorme de criterios y de situaciones que se prevén como nulas.”

Los casos en que se actualiza la falta de acto; de los elementos del acto administrativo o de su mala conformación, generando ineficacia del mismo son los siguientes:

- a) Falta de sujeto.
- b) Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.
- c) Falta de objeto.
- d) Falta de forma.
- e) Falta de motivo.
- f) Falta de oportunidad.
- g) Falta de finalidad.
- h) Cuando la fuente del derecho, que vendría siendo la voluntad del legislador, no se expresa de manera clara.

Estas serían las causas jurídicas de ineficacia, a ellas hay que sumar las causas prácticas de ineficacia, las que residen en la indeterminación de ciertos elementos preexistentes, como por ejemplo: cuando la administración rehúsa a realizar un acto contra la existencia de un Derecho, el Derecho del administrado no se puede ejercitar porque no es reconocido.

3.10.- El procedimiento de creación del acto administrativo.

Para que los actos administrativos en materia federal traigan aparejadas determinadas consecuencias, es necesario que satisfagan además los requisitos que están preceptuados en el artículo 3° de la Ley del Procedimiento administrativo, o en el artículo 6° y 7° de la Ley del

Procedimientos Administrativo del Distrito Federal, los del artículo 4° del mismo cuerpo de normas, que a la letra dice:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

Otro precepto legal dice así:

Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Otra de las consecuencias que produce la falta de formalidad en los actos administrativos han sido perfectamente determinadas por el mismo ordenamiento legal que en esta parte del trabajo se cita, específicamente en su artículo 5°, que dice así:

“La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el Artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.”

Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

- I. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el quórum, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- II. Que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia;
- III. Que su objeto sea posible de hecho y esté previsto por el ordenamiento jurídico aplicable,

- determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar;
- IV. Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto;
 - V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta;
 - VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y
 - VII. En el caso de la afirmativa ficta, contar con la certificación correspondiente de acuerdo a lo que establece el artículo 90 de esta Ley;
 - VIII. Estar fundado y motivado, es decir, citar con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso y constar en el propio acto administrativo;
 - IX. Expedirse de conformidad con el procedimiento que establecen los ordenamientos aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en esta Ley; y
 - X. Expedirse de manera congruente con lo solicitado y resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos por las normas.

Artículo 7º.- Son requisitos de validez del acto administrativo escrito, los siguientes:

- I. Señalar el lugar y la fecha de su emisión. Tratándose de actos administrativos individuales deberá hacerse mención, en la notificación, de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- II. En el caso de aquellos actos administrativos que por su contenido tengan que ser notificados personalmente, deberá hacerse mención de esta circunstancia en los mismos;
- III. Tratándose de actos administrativos recurribles, deberá mencionarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado; y
- IV. Que sea expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de la persona.”

3.11.- Actos discrecionales y actos reglados.

Actos Discrecionales administrativos

El acto administrativo discrecional se diferencia del acto reglado, porque mientras este último se refiere a la simple ejecución de la ley aquel alude a los casos en los que existe cierto margen de libertad para realizar una comprensión y posterior aplicación de la norma. La discrecionalidad es necesaria, por ejemplo, cuando la ley prevé dos posibles actuaciones sin que ninguna de ellas se imponga con carácter obligatorio o cuando la legislación se limita a señalar fines sin especificar los medios necesarios para alcanzarlos. Cuando no está dissociada del ejercicio de las facultades discrecionales de una autoridad constituida, la discrecionalidad es lo contrario de la arbitrariedad. Tras la definición de esta importante noción, en estas páginas se insiste en dos aspectos sobresalientes de la facultad discrecional, a saber: que el fundamento de dicha facultad radica en la misma legislación y que el rasgo diferenciador de un acto discrecional es la justificación de los motivos de la decisión.

Así como el significado lexical del término ‘discrecional’ se define como “aquello que no está sometido a regla sino que depende del criterio de una persona o autoridad dada” (Seco y Ramos, 1999) puede decirse, sin embargo, que el significado del término ‘discrecionalidad’, cuando connota la cualidad discrecional de un acto administrativo, está relacionado con complejas cuestiones de fondo; por lo que, en cierto modo, su definición exige atender tanto al significado lexical como al contextual.

La cualidad discrecional de un acto administrativo se puede definir, al menos inicialmente, en oposición al acto administrativo reglado. Mientras que el acto reglado se refiere a la simple ejecución de la ley, la cual señala cómo debe la administración pública comprender el deber de actuar en el ejercicio de su autoridad, el acto administrativo propiamente discrecional alude a aquellos casos en los que existe cierto margen de libertad necesario para el

aseguramiento de una apreciación y comprensión justas en la aplicación de la norma y, por consiguiente, en el marco del respecto al principio de legalidad.

De lo anterior puede deducirse que la cualidad de un acto discrecional es indisoluble del ejercicio de las facultades propiamente discrecionales de una autoridad constituida. A este respecto, algunos autores (Marienhoff, 1995) sostienen que la existencia de procedimientos formales para la emanación de un acto administrativo no implica la exclusión de la posibilidad racional de que dicho acto sea discrecional. Así han de entenderse, por ejemplo, los casos en los cuales la ley prevé dos posibles actuaciones y ninguna se imponga con carácter obligatorio o cuando la legislación se limita a señalar fines sin especificar los medios necesarios u obligatorios para alcanzarlos. Pero no sólo la existencia de estos dos casos nos lleva a pensar en la importancia de definir el concepto de discrecionalidad administrativa con el fin de distinguirlo de la arbitrariedad, es la propia implicación de la administración en todas las esferas y etapas de la política pública lo que revela la dimensión moral de las administraciones públicas en esa doble vertiente a la que han aludido algunos autores, a saber: la relativa a la actividad profesional desarrollada por los empleados públicos y la relacionada con su servicio orientado a los intereses generales, interés que comparte con la misma organización de dicha función pública (Ausín, 2011: 142).

Actos Reglados Administrativos

Reglado puede definirse como sujeto a precepto, ordenación o regla (regla es la ley o precepto universal que comprende lo substancial que debe observar un cuerpo religioso). Se trata, por lo común, del ejercicio de autoridad pública no ha sido dejado al discrecional arbitrario de ésta por las disposiciones vigentes.

En ocasiones, un término jurídico (como Actos reglados) puede tener diferentes formas de expresión escrita. En otras, una referencia a Actos reglados es más conveniente plantearla

desde otra palabra. En este sentido, véase el significado equivalente o el sinónimo de Actos reglados en este Diccionario en el siguiente concepto o conceptos:

FACULTADES REGLADAS.

Los actos discrecionales, frente a los reglados, son los dictados en ejercicio de potestades discrecionales. La legislación dispone en unos casos que la Administración “podrá” llevar a cabo determinada actividad y en otros casos le abre la posibilidad de optar entre diversas soluciones en función de criterios de oportunidad.

Se revela la existencia de una potestad reglada cuando la norma expresa la vinculación de la potestad administrativa, su carácter reglado, utilizando el término “deberá” o configurando esa vinculación mediante el reconocimiento de un derecho del administrado.

El Tribunal Supremo reconociendo esta realidad normativa, ha definido la potestad discrecional como "la capacidad de opción, sin posibilidad de control jurisdiccional, entre varias soluciones, todas ellas igualmente válidas por permitidas por la Ley" o también como "la concesión de posibilidades de actuación, cuyo desarrollo efectivo es potestativo y queda enteramente en manos de la Administración". En cualquier caso, esa libertad de apreciación o de opción no es absoluta, sino que exige un proceso de razonamiento, ya que nunca la discrecionalidad equivale a arbitrariedad.

3.12.- Delegación de facultades.

La delegación administrativa de facultades es un acto individual y concreto a través del cual el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior, dándole a éste una competencia exclusiva, una jurisdicción propia e independiente, de manera tal que no puede existir la posibilidad de que un órgano superior conozca de la materia que se le asignó taxativamente y en forma expresa a un órgano subordinado, precisamente porque a través de la norma jurídica (acuerdo delegatorio de facultades) se le atribuyó a un solo órgano la facultad de realizar un acto, excluyendo, por consecuencia, la concurrencia alternativa.

Es el acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano. Para que la delegación de competencia sea regular es necesario que se satisfagan ciertas condiciones. Primero, que la delegación esté prevista por la ley; segundo, que el órgano delegante esté autorizado para transmitir parte de sus poderes; tercero, que el órgano delegado pueda legalmente recibir esos poderes, y cuarto, que los poderes transmitidos puedan ser materia de la delegación. La falta de una de esas condiciones hace nula de pleno derecho a la delegación, en razón de que la competencia es siempre una cuestión de orden público.

Origen legal. Por su objeto, la delegación administrativa debe estar autorizada por la ley o por un ordenamiento de carácter general. No será suficiente encontrar razones justificadas de eficiente y eficaz administración para apoyar una delegación de facultades, si ésta no se prevé en ley. Salvo lo que prevenga esa ley, la delegación de competencia puede llevarse a cabo por medio de un decreto o acuerdo general administrativo o de un acto administrativo completo. En el primer caso, será indispensable la publicación en el DO del decreto o acuerdo; en el segundo, se requerirá que cada vez que se ejercite la competencia delegada se invoque el acto de delegación (número y fecha del documento en que consta).

3.13.- Anulabilidad del acto administrativo.

Anulabilidad: Reconocimiento del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los requisitos de validez que se establecen en esta Ley u otros ordenamientos jurídicos; y que es subsanable por la autoridad competente al cumplirse con dichos requisitos;

La anulabilidad de un acto administrativo se produce cuando infringe el ordenamiento jurídico, no reúne los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o causa indefensión de los interesados, o es realizado fuera del tiempo establecido, siendo el término o plazo indispensable para el propio acto.

En definitiva, un acto administrativo es anulable cuando concurre en él cualquier vicio o defecto que, sin poder ser calificado como mera irregularidad no invalidante, no pueda ser encajado en ninguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho.

La anulabilidad es, en derecho, una causa de invalidez de un acto jurídico, que deriva de un vicio de la voluntad o de un defecto de capacidad de la parte contratante.

No hay que confundir la anulación con la derogación o la denuncia de un acto. La anulación implica que el acto nunca ocurrió, y por lo tanto, nunca produjo efectos jurídicos.

Se asemeja en gran medida a la figura jurídica de la nulidad, pero tiene importantes diferencias: puede ser subsanable y para que tenga efecto debe existir un acto de parte del interesado.

La anulabilidad de un acto puede producirse por muchos motivos, entre los cuales podemos mencionar:

- Ausencia de consentimiento real en un acto jurídico que lo requiera.
- Ausencia de la capacidad de las personas que realizan el acto: menores de edad o incapaces.
- Vicios de la voluntad (error, dolo, fuerza, violencia o intimidación).

UNIDAD 4

CONCESIÓN Y SERVICIO PÚBLICO

4.1.- Teoría y práctica de la concesión. Definición, elementos y clasificación.

El término de concesión puede significar varios contenidos. a. Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la Autoridad Administrativa faculta a un particular:

- a) Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y,
- b) Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley. b. El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.
- c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.

Concepto. No es posible presentar la concesión administrativa como una institución unívoca, pues bajo este nomen iuris se encierran múltiples manifestaciones. Ahora bien, sí es factible reconocer en ella un núcleo duro que dota de unidad conceptual a las diversas modalidades que en su seno encuentran cobijo, y que permite diferenciarla netamente de otras figuras administrativas. La idea neurálgica en torno a la que gravita toda concesión administrativa radica en su concepción como un negocio jurídico público que supone la atribución por una Administración pública a uno o más sujetos de determinadas facultades, derechos o deberes de los que anteriormente carecía, pues son reconocidos ex novo por

la Administración concedente dentro del margen de su esfera de potestades.

Caracteres. De la definición propuesta se derivan tres de las notas características de la concesión administrativa, en general:

a) Carácter exclusivo: con lo que se quiere significar que la concesión administrativa, en cualquiera de sus variantes, se sustenta en la titularidad exclusiva de una Administración sobre una concreta esfera de actuación.

b) Carácter originario: del negocio concesional surgen situaciones jurídicas nuevas, son actos creadores de derechos o facultades, pues los concesionarios no tienen con anterioridad al otorgamiento de la concesión, ningún tipo de derecho sobre el objeto de la misma. En este aspecto concreto se suele ubicar la diferencia más notoria entre las concesiones y las autorizaciones administrativas.

c) Control por la Administración concedente: la Administración pública concedente mantiene en todo momento la capacidad (puede decirse que tiene la obligación) de asegurar el cumplimiento del fin contemplado por el ordenamiento, al atribuirle la esfera de actuación sobre lo que en cada caso se erija en objeto de concesión, no implicando el acto concesional la pérdida de la titularidad ni de la competencia sobre el mismo, sino tan sólo la transmisión o reconocimiento al concesionario de facultades particulares.

Naturaleza jurídica. La concreción de la naturaleza jurídica predicable de las concesiones administrativas se presenta como un tema especialmente controvertido entre la doctrina administrativista, debido a la aludida pluralidad de manifestaciones que en su seno tienen acogida. En síntesis, puede afirmarse que las teorías formuladas al respecto han sido tres:

1.º La que pretende concebir la concesión como un acto administrativo unilateral (de la Administración), entendiendo que el carácter público de los objetos sobre los que puede recaer, reclaman siempre una posición preeminente de la Administración, impidiendo que su esencia descansa sobre un acuerdo de voluntades entre dos partes -concedente y concesionario- situadas en pie de igualdad. Se destacaba por los valedores de esta postura la posibilidad de revocación unilateral por parte de la Administración de la concesión, sin que la misma debiera acompañarse de resarcimiento alguno para el particular afectado (cláusula de precario). Sin embargo, actualmente dicho efecto ha quedado claramente en entredicho debido a la evolución experimentada, hacia la erradicación de la mencionada cláusula.

2.º La que incide en la concepción de la concesión como un acto de naturaleza contractual. Esto es, entendiendo que las concesiones surgen del acuerdo de voluntades expresado entre dos partes y se formaliza con todos los requisitos y peculiaridades de los contratos administrativos. Si atendemos a la posibilidad de revocación a la que hicimos referencia, los autores que defienden esta teoría no niegan dicha posibilidad pero reconocen (derivado de la visión contractualista) que la misma siempre iría acompañada de un resarcimiento adecuado al particular.

3.º Por último, y como una suerte de conciliación de las dos tesis anteriores, hay que mencionar la postura doctrinal que mantiene que la naturaleza jurídica de la concesión es la de un acto mixto, es decir, en parte unilateral y en parte contractual. Los autores que han incidido en esta teoría mantienen que la concesión administrativa presenta dos aspectos bien diferenciados y sucesivos: una situación estatutaria o reglamentaria, no contractual, que se refiere a organización y funcionamiento del objeto de la concesión en la que se tienen en consideración los intereses generales; otra situación contractual, que subordinada a la anterior, atañería fundamentalmente al aspecto financiero o económico insito en el negocio concesional. Este segundo aspecto es el que recaba la atención de los particulares, y en torno al que cabe hablar de cláusulas contractuales. Cláusulas contractuales que no serían generales sino individuales o particulares, es decir, referidas a la relación concreta surgida entre concesionario y la Administración pública concedente.

Lo cierto es que dependiendo del tipo concreto de concesión ante el que nos encontremos cobrará auge una u otra postura, con el reflejo legislativo correspondiente, por lo que no ha de abogarse por una respuesta absoluta.

ELEMENTOS

Los elementos subjetivos de la concesión son:

- a. La autoridad concesionaria, que puede ser la Administración Pública Federal, local o municipal.
- b. El concesionario, que es la persona física o jurídica a quien se otorga y que es el titular de la concesión.
- c. Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que, en la de utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

CLASIFICACION

Clasificación. Las concesiones administrativas se pueden clasificar atendiendo a múltiples criterios, de entre ellos nos limitaremos a citar el que consideramos más importante, por los efectos que de él se infieren. Dicho criterio tiene en consideración dos factores, el objeto de la concesión y el papel que respecto al mismo ha de asumir la Administración concedente. Desde esta perspectiva cabe hablar de concesiones constitutivas y concesiones traslativas. En las primeras el rol de la Administración se circunscribe a otorgar a favor del administrado un derecho cuya gracia le está reservada (por ejemplo la concesión de una medalla o de un título honorífico, un indulto.). En las segundas, junto al otorgamiento del derecho, se trasladan ciertas facultades administrativas, por lo que la actividad controladora de la Administración del ejercicio de esas facultades se intensifica. Esta segunda categoría es la que presenta mayor interés, pues en su seno adquieren carta de naturaleza los tipos concesionales más relevantes en el tráfico jurídico: la concesión de servicio público, la de obra pública y la concesión demanial.

La concesión de servicio público se concibe actualmente como un contrato administrativo. Es una forma de gestión indirecta de un servicio público económico. Por medio del acuerdo concesional, la Administración encargada de la prestación del servicio de que se trate encomienda a una persona física o jurídica ajena a su organización la prestación del mismo, a cambio de una remuneración que viene determinada por los resultados financieros que arroje la explotación del servicio.

La concesión de obra pública aparece diseñada en la legislación actual como una subespecie del contrato de obra pública que se caracterizaría por ser aquél en el que se encarga a un particular la realización de una obra pública, consistiendo la remuneración del contratista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado de un precio.

Se impone, no obstante, una precisión, pues hay autores que entienden que si la explotación consiste en la prestación de un servicio público, del cual la obra es el soporte infraestructural necesario, nos encontramos ante una concesión de servicio público del tipo de las descritas con anterioridad. Estiman que la concesión de obra pública como variedad autónoma sólo es tal cuando la compensación económica que recibe el particular por la ejecución de la obra se deriva, ya del uso directo que se le faculta a hacer de la misma, ya del incremento de valor de sus bienes que la ejecución le ha comportado, sin que en ningún caso exista prestación al público de un servicio sobre la obra.

Por último, en el esquema propuesto, hay que hacer referencia a la concesión demanial que se puede definir como el negocio jurídico entre la Administración titular de un bien de dominio público y otra persona física o jurídica que hace nacer para este último el derecho a realizar un uso privativo, exclusivo y excluyente o un uso anormal de la porción del dominio público sobre el que se constituye (V. dominio público). Aunque existe una regulación genérica de las concesiones demaniales desarrollada en abstracto, esto es, sin hacer referencia a una categoría específica de bienes demaniales, no es escasa la legislación sectorial que dispone las peculiaridades de las concesiones en cada ámbito

en particular, así podemos citar la Ley de Costas, la Ley de Aguas, la Ley de Minas o la Ley de Puertos, entre otras.

4.1.1.- Naturaleza jurídica de la concesión.

Las características de las concesiones varían respecto de su objeto, del tiempo y del lugar. Ello ha originado diversas teorías que tratan de explicar su naturaleza jurídica como un contrato, como un acto administrativo o como un acto mixto.

Teoría del contrato administrativo.

La teoría del contrato administrativo considera que la concesión se produce a través de un acuerdo de voluntades: la del Estado, que otorga el derecho para la prestación del servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes; y la del particular, que se obliga a cumplir las conductas que el contrato le impone, y adquiere los derechos de cobrar por la prestación del servicio o de aprovechar el bien del Estado.

Teoría del acto administrativo.

La teoría del acto administrativo se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos, de manera unilateral, al particular que le asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no pueden quedar sujetos a un convenio, ya que el interés público no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él.

Teoría del acto mixto.

La teoría del acto mixto considera que la concesión participa de las dos características anteriores, ya que, por una parte, existe la decisión unilateral del Estado para su otorgamiento, por lo que su establecimiento y funcionamiento se rige por disposiciones legales: y por el otro, hay un acuerdo de voluntades

respecto de algunos de sus elementos, como las tarifas.

4.1.2.- Base constitucional.

El otorgamiento y funcionamiento de las concesiones deben estar determinados en la ley, toda vez que el ejercicio de los derechos del Estado, por los particulares, no puede quedar al arbitrio de las partes, ya que se trata de interés público.

La regulación de la concesión ha quedado establecida en diversos ordenamientos legales, lo cual ha traído como consecuencia falta de uniformidad en su tratamiento puesto que cada ley establece diferentes procedimientos, requisitos, plazos, derechos y obligaciones. Así encontramos el establecimiento y regulación de concesiones en las leyes siguientes:

- Ley de Navegación y Comercio Marítimos.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal de Aguas.
- Ley Federal de Caza.
- Ley Federal de Educación.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley Forestal.
- Ley General de bienes Nacionales.

Además de la diversidad en el tratamiento de los elementos de la concesión, esta pluralidad de ordenamientos ha dado lugar a la utilización de diversas normas para un mismo fenómeno. Así tenemos que en materia de aguas la Ley llama asignación a esta figura, cuando los

derechos se otorgan a entidades públicas, y en materia de educación se utiliza el termino autorización, en lugar de concesión.

4.1.3.- Principios que rigen la concesión.

Principios que rigen la concesión. Veremos sucesivamente los referentes a Capacidad Jurídica

- (A) Técnica
- (B) Financiera
- (C) Al Plazo
- (D) A los Derechos
- (E) y Obligaciones
- (F) El Rescate
- (G) La Reversión
- (H) Derecho de reversión

A) Capacidad del concesionario. La capacidad del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y puede ser más o menos restringida.

Hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad a los concesionarios, o establecen un mínimo de requisitos: el concesionario puede ser nacional o extranjero, la concesión puede ser contrato, etc.

En otros regímenes o Estados, se señala una serie de limitaciones a las actividades sujetas a concesión; por ejemplo, en México no pueden otorgarse concesiones sobre explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, actividades que en otros ámbitos sí pueden desarrollar los particulares.

Así la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, párrafo sexto, ordena que en esas materias no se otorgarán concesiones a los particulares y el Estado llevará a cabo la explotación en esos sectores. Otra limitación que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27, fracción I, es que las concesiones de explotación de minas o agua sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o por naturalización y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros convengan con los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la Cláusula Calvo.

Hay leyes secundarias que exigen al concesionario la nacionalidad mexicana, o de las sociedades a las que se pueden otorgar dichas concesiones, que estén exclusivamente constituidas por ciudadanos mexicanos, por ejemplo, las concesiones de transportes previstas en la Ley de Vías generales de comunicación y las de radiodifusión y televisión. Igual tendencia se aprecia, un poco menos rígida, en materia de minería

- B) Capacidad técnica del concesionario. Puede apreciarse en dos aspectos: personal y material,
- a) El concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacidad técnica, ya sea en lo personal, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concesionada, especialmente si se trata de servicio público. Por ejemplo, en la concesión para transporte aéreo, el concesionario deberá contar con pilotos, mecánicos y demás auxiliares, que tengan los conocimientos adecuados en esa materia; lo mismo en la concesión minera, debe contar con técnicos en explotaciones de yacimientos, b) Los medios necesarios para prestar la concesión consisten en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad. Así tenemos en los ejemplos antes citados que el concesionario de transporte aéreo debe tener el equipo de vuelo adecuado, y en la concesión minera, las instalaciones de extracción y beneficio del mineral.

C) Capacidad financiera. La capacidad financiera es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe, tener el capital necesario que le permite contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese

efecto. Hay casos en que las leyes exigen al solicitante de una concesión, la constitución de depósitos en efectivo, o el otorgamiento de garantías para garantizar la capacidad técnica y financiera del propio solicitante, como en las concesiones de radiodifusión, en que se garantiza, de antemano, la adquisición del equipo de transmisión.

D) Plazo. Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso de tiempo más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados de ese acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, pues como ya vimos anteriormente, esta noción va paralela con las ideas políticas que sustentan los gobernantes de los diversos países. En países de ideas liberales, como se entienden en el campo de la economía, habrá concesiones por plazos sumamente largos, o aun concesiones en que no se establezca duración; por el contrario en países que intervienen en mayor grado en la actividad social y en todos los órdenes, se restringe el plazo.

En los Estados Unidos Mexicanos, y durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a plazos que fluctuaban entre cincuenta y cien años.

Actualmente, las concesiones, sobre todo las mineras, se otorgan por veinticinco años, renovables por otros veinticinco. En materia de vías generales de comunicación, se otorgan por veinte años las de caminos, y se limitan a cinco vehículos por titular; a treinta años las de obras en zonas federales y asimismo a treinta años las de transporte aéreo, prorrogadas por períodos adicionales de diez años; las de radiodifusión y televisión por treinta años refrendables; en las concesiones de caza y pesca el plazo es mínimo, casi perentorio.

Hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias, y las concesiones para uso y aprovechamiento de aguas nacionales, así como en las de educación,

si se considera que en ciertos casos se trata de concesión para prestar esa clase de servicio público.

El hecho de que no tengan plazo, creemos que no desvirtúa las características de concesión ya que, por la naturaleza de la actividad o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, más no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada cuando así lo ameriten causas de interés público.

E) Derechos del concesionario. El concesionario, previamente al acto administrativo, se reconoce que no tiene ningún derecho, éste nace y se genera con el acto de la concesión. Desde este punto de vista, es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos que una vez satisfechos le permiten realizar esa actividad.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecerlo y explotarlo; en la de bienes del Estado, el de utilizarlos, y en ciertas ocasiones, apropiárselos (minas y aguas nacionales).

Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, si no ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, sí vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad. Anteriormente se decía que este concepto y el plazo formaban parte del elemento contractual. En nuestra opinión, y en la experiencia administrativa mexicana, ya no se celebran contratos sobre este aspecto, sino que, el concesionario calcula previamente cuál podría ser el rendimiento que obtenga de una concesión y si el cálculo le es favorable, la solicitará, pero no entra en un convenio con la

administración, sobre este aspecto; tampoco el plazo se discute, sino que ya está previamente fijado por las disposiciones legales que rigen las distintas materias.

F) Obligaciones del concesionario. Son: a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aun cuando contrate personal, porque materialmente no pueda llevar a cabo todos esos actos, pero aquél deberá estar bajo su supervisión); b) No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente; c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas; d) No ceder, traspasar o gravar el equipo y los bienes destinados a la concesión sin consentimiento de la autoridad concedente; e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio o explotar los bienes; f) Prestar el servicio o explotar los bienes en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

G) Rescate. Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, rescata los bienes que había concesionado previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación; en mi opinión ese rescate constituye un caso típico de revocación administrativa. Se dice que es rescate porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

H) Derecho de reversión. Es una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al

servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.

No en toda clase de concesiones existe el derecho de reversión: se daba en las concesiones de energía eléctrica, se encuentra con ciertas limitaciones en la concesión de transporte (no revierte el equipo únicamente las instalaciones de las terminales), se aprecia en cierta clase, de concesiones de aguas nacionales, en las de radiodifusión, y no existe en las concesiones bancarias, ni en las de educación, en las de pesca, ni tampoco en las de caza, en estas últimas el concesionario simplemente se apropia del bien del Estado de acuerdo con los términos de la propia concesión.

l) Procedimiento para otorgar la concesión. El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales; generalmente se publica un extracto de la misma en el Diario Oficial de la Federación; hay casos en los cuales, anteriores concesionarios, o personas que tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento (en materia de transportes, aguas nacionales, radiodifusión y televisión y minería, hay procedimientos de oposición, no existe en materia bancaria, educativa, de caza y pesca). En este procedimiento de oposición hay escritos de las partes que fijan la controversia, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y resolución que dicta la propia autoridad administrativa; si de clara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza se continúa el procedimiento para el efecto de que, si se cumplen los demás requisitos y lo estima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión. Se ha discutido la naturaleza de este procedimiento administrativo, se dice que es casi judicial porque resuelve una controversia; creo yo que no se resuelve una controversia sino que únicamente declara si es procedente o no la oposición, pues quedan a salvo los derechos de las partes, para acudir a la autoridad judicial federal para que ésta resuelva el conflicto de fondo entre ellas.

4.1.4.- La asignación.

Asignación. Una figura jurídica, que tiene cierto paralelo con la concesión minera, es la asignación minera que es definida como “Un acto administrativo mediante el cual el Estado otorga a las entidades públicas mineras, el derecho de explotar las sustancias minerales contenidas en la zona motivo de la asignación así como los derechos conexos necesarios para poder efectuar dichos trabajos de explotación”.¹ Consideramos que constituye un decreto de destino mediante, el cual la administración pública federal señala y afecta una superficie y los minerales contenidos en el subsuelo de la misma, para que sean explotados por una entidad pública minera (que forma parte de la organización desconcentrada o descentralizada de la propia Federación). La duración de la asignación es sin límite, y la superficie asignada puede ser mayor que la que puede ser objeto de concesión. Es una institución nueva dentro del Derecho minero mexicano y está establecida en la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 establece claramente que las aguas son propiedad de la nación, aun las residuales. Con el fin que los agentes económicos puedan hacer uso del recurso con fines productivos deben obtener concesiones o asignaciones por un tiempo limitado por parte de la entidad administrativa que el gobierno ha creado ex profeso.

La diferencia entre concesión y asignación reside únicamente en el tipo de destinatario del permiso, cuyo primer tipo corresponde a los permisos otorgados a los agentes económicos privados, y los segundos a los entes públicos.

4.2.- Permisos, licencias y autorizaciones

La autorización, licencia o permiso es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.

Ejemplos

Explotación forestal de propiedades privadas.

Explotación o celebración de diversiones. Portación de armas.

El ejercicio de determinadas actividades mercantiles y/o industriales.

Permisos.

Es el acto administrativo por el cual remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexistente un derecho, por tanto, no se trata de un privilegio. Un ejemplo es la utilización de la vía pública.

Licencias

Son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio. Un ejemplo son las licencias de manejo. Es necesario destacar que estos conceptos se refieren a el aumento o acrecentamiento de la esfera jurídica de los gobernados; asimismo, es importante aclarar que la doctrina sostiene que autorización es la categoría o género y los demás conceptos son formas de la misma, las cuales comparten principios y régimen jurídico.

Autorizaciones.

Es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que esta previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancia que la autoridad valorara. A la teoría tradicional del derecho preexistente, se le ha contrapuesto la tesis que solo existe una expectativa de derecho, ya

que antes de la autorización el gobernador no tiene facultad concreta para efectuar la actividad. Un ejemplo es la autorización para operar casas de cambio de divisas.

4.2.1.- Conceptos jurídicos.

Rafael Rojina Villegas define los conceptos jurídicos fundamentales como “aquellos que intervienen como elementos constantes y necesarios en toda relación jurídica, es decir, en toda forma de conducta jurídica que se produce por la aplicación de la norma a los casos concretos.”

En la enumeración del jurista Rojina Villegas encontramos como conceptos jurídicos fundamentales los supuestos jurídicos, las consecuencias de derecho, los sujetos de derecho o personas jurídicas, los objetos de derecho o formas de conducta jurídicamente reguladas, la cópula "deber ser" y las relaciones jurídicas.

Mientras que el maestro Preciado Hernández considera que los conceptos jurídicos fundamentales pueden ser de naturaleza formal o de naturaleza real. Son de *naturaleza formal* aquellos que constituyen elementos de la estructura lógica de la norma, como son los conceptos de supuesto jurídico y consecuencias de derecho, de relación, de derecho subjetivo, de deber jurídico y de sanción. Los *conceptos jurídicos reales* son aquellos elementos igualmente esenciales que constituyen el contenido permanente de la propia norma, como son: persona, sociedad, autoridad, coerción, fines jurídicos y deber de justicia.

Por su parte, Hans Kelsen enumeró como conceptos jurídicos fundamentales, el hecho ilícito o antijurídico, la sanción, el derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho o persona jurídica y la responsabilidad jurídica.

El jurista Eduardo García Máynez, define los conceptos jurídicos fundamentales o esenciales, llamados también categorías jurídicas, como las categorías o nociones irreductibles, en cuya ausencia resultaría imposible entender un orden jurídico cualquiera. Menciona como conceptos al supuesto jurídico, consecuencias de derecho, derecho subjetivo, deber jurídico y sujetos de derecho.

Considerando los puntos de vista de estos juristas, estudiaremos los siguientes conceptos jurídicos fundamentales o esenciales:

I. De Naturaleza Formal: Aquellos que constituyen elementos de la estructura lógica de la norma.

1. Supuesto jurídico
2. Consecuencia de Derecho
3. Hecho Jurídico y Acto Jurídico
4. Derecho subjetivo
5. Deber jurídico
6. Sanción

II. De Naturaleza Real: Aquellos elementos igualmente esenciales que constituyen el contenido permanente de la propia norma jurídica.

1. Persona (sujeto de derecho)
2. Estado
3. Coacción
4. Acción

Supuesto jurídico

Entendemos como supuesto jurídico la hipótesis de cuya realización dependen las consecuencias establecidas por la norma. Lo anterior revela el carácter necesario del nexo entre la realización de la hipótesis y los deberes y derechos que el precepto impone y otorga.

4.3.- El servicio público: evolución, concepto y elementos.

Evolución

León Diguit sustentaba el criterio de que cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte, sanidad, no ejerce un poder de mando; aun

cuando esas actividades son regidas por un sistema de Derecho Público, el fundamento del Estado no es la soberanía sino la noción de servicio público.

El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por lo tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos. En consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina administración y servicios públicos son la misma cosa.

En el preámbulo de la Constitución, entre los valores que debe consolidar el Estado se consagra el bien común el cual se logra en parte, mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida de los servicios públicos. A partir de allí, se desprende que los "servicios públicos" son las actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creados por la Constitución o por Ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien sea en forma directa, mediante concesionario o, a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de derecho Público o Privado, según corresponda.

Es por ello, que cuando nos referimos a que toda tarea llevada a cabo por una entidad pública, bien se trate de un órgano del Estado (Nacional, Estatal o Municipal) como persona jurídica de derecho Público de carácter territorial, o, de un ente descentralizado (Instituto Autónomo, Empresa del Estado), decimos que «son actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas». No obstante, la prestación de un servicio público no puede ser irregular ni discontinua, ni debe atender a un fin particular.

Si bien existen características, que se desprenden de los servicios públicos, encontramos que el mismo debe ser prestado para cubrir necesidades de interés general, y no particular. Por lo tanto, la prestación de un servicio público no debe perseguir fines de lucro.

Generalmente, los servicios públicos son ejercidos por un organismo, pero también pueden hacerlo los particulares, bajo la autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico permanente. En sentido general, están sometidos al régimen legal de derecho público, pero, también pueden estar sometidos a un régimen de derecho privado, siempre y cuando así lo disponga expresamente la Ley.

El tratamiento oficial de la materia de servicios públicos ha pasado por etapas divergentes de transformación (del Estado prestador de servicios al Estado regulador), hacia una nueva

regulación jurídica e institucional donde se establece taxativamente la función ejercida por la Administración Pública como ente rector de las políticas públicas, sujeta al servicio público o interés general, estando en consecuencia al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones.

Concepto

Es una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continúa, realiza el Estado por si o a través de los particulares concesionarios, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

- **Actividad:** no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los órganos de la Administración Pública.
- **General:** en virtud de que es para todos los que lo solicitan y no solo para algunas personas.
- **Uniforme:** conforme a la igualdad, eso implica que las prestaciones que se hagan a los usuarios deben ser idénticas para todos los que se encuentren en igualdad de condiciones al solicitar el servicio.
- **Regular:** el servicio público se debe evaluar conforme a las condiciones preestablecidas en las reglas, normas y demás disposiciones aplicables, mismas que disponen la forma en que deberán ser prestados cada uno de los servicios públicos.
- **Continua:** implica que debe realizarse de manera interrumpida. Para garantizar esta continuidad se establezcan las siguientes medidas:
 - a. Limitaciones o exclusión del derecho de huelga.

- b. Ejecución directa de por parte de la Administración en la prestación, en aquellos casos en que el servicio Público sea concesionado;
- c. Sanciones al concesionario que interrumpa el servicio;
- d. Imposibilidad de que se dicten medidas ejecutivas en contra de los bienes afectos a los servicios públicos.

Elementos

- a. Iniciar y proseguir de oficio o a petición del (los) interesado (s), cualquier investigación conducente al esclarecimiento de asuntos de su competencia.
- b. Interponer, adherirse o de cualquier modo intervenir en las acciones de inconstitucionalidad, interpretación, amparo, hábeas corpus, hábeas data, medidas cautelares y demás acciones o recursos judiciales y, cuando lo estime justificado y procedente, las acciones subsidiarias de resarcimiento, para la indemnización y reparación por daños y perjuicios, así como para hacer efectiva las indemnizaciones por daño material a las víctimas por violación de derechos humanos.
- c. Actuar frente a cualquier jurisdicción, bien sea de oficio, a instancia de parte o por solicitud del órgano jurisdiccional correspondiente.
- d. Mediar, conciliar y servir de mediador en la resolución de conflictos materia de su competencia, cuando las circunstancias permitan obtener un mayor y más rápido beneficio a los fines tutelados.
- e. Velar por los derechos y garantías de las personas que por cualquier causa hubieren sido privadas de libertad, reclusas, internadas, detenidas o que de alguna manera tengan limitada su libertad.
- f. Visitar e inspeccionar libremente las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, así como cualquiera otra institución o empresa en la que se realicen actividades relacionadas con el ámbito de su competencia, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.
- g. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.

- h. Solicitar a las personas e instituciones indicadas en el artículo 7 de esta Ley, la información o documentación relacionada al ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna y, formular las recomendaciones y observaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.
- i. Denunciar ante las autoridades correspondientes al funcionario (a) o particular que incumpliere con su deber de colaboración preferente y urgente, en el suministro de información o documentación requerida en ejercicio de las competencias conferidas en el numeral 8 de este artículo, o que de alguna manera obstaculizare el acceso a los lugares contemplados en el numeral 6 de este artículo.
- j. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que le sean ocasionados con motivo del mal funcionamiento de los servicios públicos.
- k. Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del consumidor y el usuario.
- l. Promover la suscripción, ratificación y adhesión de tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, así como promover su difusión y aplicación.
- m. Realizar estudios e investigaciones con el objeto de presentar iniciativas de ley u ordenanzas, o formular recomendaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de esta Ley.
- n. Promover, divulgar y ejecutar programas educativos y de investigación para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
- o. Velar por la efectiva conservación y protección del medio ambiente, en resguardo del interés colectivo.
- p. Impulsar la participación ciudadana para vigilar los derechos y garantías constitucionales y demás objetivos de la Defensoría del Pueblo.
- q. Ejercer las acciones a que haya lugar frente a la amenaza o violación de los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- r. Las demás que establecen la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.

4.3.1 Clasificación

Domiciliarios	{ Residuos y desechos sólidos Agua potable Electricidad Gas doméstico Acueductos y alcantarillado
Seguridad social	{ Jubilaciones Pensiones Invalidez Atención médica Política habitacional
Educación	{ Pública Privada Militar Especial

Salud y Salubridad	
Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> Telefonía fija Telefonía celular Radiodifusión Televisión Internet
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> Marítimo, fluvial, aéreo y terrestre Terminales, puerto y aeropuertos Vialidad pública Otorgamiento de licencias, permisos, matriculación, traspasos y certificados
Sistema de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> Organismos jurisdiccionales Registros públicos Notarias Papel sellado, timbres fiscales
Seguridad Pública y/o Ciudadana	
Banca	<ul style="list-style-type: none"> Pública Privada Mixta
Régimen de Correo	
Cementerios y Servicios Funerarios	
Recreación	<ul style="list-style-type: none"> Cultura Deportes Recreación Turismo interno

4.4 Regulación administrativa

El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la organización, funcionamiento, poderes y deberes de la Administración pública y las consiguientes relaciones jurídicas entre la Administración y otros sujetos.

En otras palabras, el derecho administrativo es aquel que comprende la organización y el funcionamiento de toda forma de administración pública. Por extensión, suele ser también aplicable a la actuación materialmente administrativa de los demás poderes del Estado y de todos esos entes del sector público. Y todo ello, desde la doble perspectiva de procurar la eficacia de las Administraciones pero también garantizar los derechos de los particulares en sus relaciones con ellas.

Tradicionalmente, se ha entendido que la administración es una subfunción del desarrollo humano, encargada del buen funcionamiento de los servicios públicos cuya función

elemental es la de mantener el bienestar, la seguridad y de entregar a la población diversas labores de diversa índole (económicas, educativas, sociales, entre otros).

Bibliografía básica y complementaria:

Unidad I

Bibliografía

- Generalidades de las Sociedades Mercantiles, Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Ley General de Sociedades Mercantiles, Última Reforma DOF 02-06-2009.
- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, Última reforma publicada DOF 14-06-2018

Linkografía:

- <https://www.entrepreneur.com/article/307590>
- http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1191/criterios_diversos_de_distincion.html
- <https://definicionlegal.blogspot.com/2012/11/empresas-de-participacion-estatal.html>

Unidad II

BIBLIOGRAFIA

- TITULO QUINTO, DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DE LA CIUDAD DE MEXICO, ORDEN JURIDICO.
- GUIA TECNICA 2, MARCO JURIDICO Y REGLAMENTACION MUNICIPAL.
- GUIA TECNICA 3, ADMINITRACION PÚBLICA MUNICIPAL.

LINKOGRAFIA

- http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200004
- https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Manual_Basico_para_la_Administracion_Publica_Municipal.pdf

Unidad III

LINKOGRAFIA

- <https://www.monografias.com/trabajos31/servicios-publicos/servicios-publicos.shtml>
- <https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/naturaleza-juridica-de-la-concesion.html>
- [https://www.academia.edu/18534241/CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO Y ELEMENTOS](https://www.academia.edu/18534241/CONCEPTO_DE_SERVICIO_PUBLICO_Y_ELEMENTOS)

Unidad IV

Bibliografía

- Teoría general de la concesión, JORGE E. CALAFELL
- Acto y procedimiento administrativo instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994

LINKOGRAFIA

- <http://fcaenlinea.unam.mx/2006/1234/docs/unidad5.pdf>
- http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/borja_s_h/capitulo5.pdf
- <https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/el-acto-administrativo.html>
- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/9.pdf>
- <https://definicionlegal.blogspot.com/2011/06/hechos-y-actos-juridicos.html>
- https://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_mdj/ejec/DE/DEA/S08/DEA08_Lectura.pdf
- <https://es.slideshare.net/yelislugo/efectos-del-acto-administrativo>
- <https://definicionlegal.blogspot.com/2013/01/elementos-del-acto-administrativo.html>
- <http://www.contraloria.cdmx.gob.mx/docs/CursoIntroduccionAPDF.pdf>
- <https://mexico.justia.com/federales/estatutos/estatuto-de-gobierno-del-distrito-federal/titulo-primer/>