

MIGUEL ACOSTA ROMERO

DOCTOR EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EX DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO UNAM, CATEDRÁTICO POR OPOSICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO BANCARIO, PROFESOR TITULAR DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, PROFESOR DEL SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL DE LA MISMA FACULTAD, PROFESOR VISITANTE DE LAS FACULTADES DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE PARÍS I (PANTHEON-SORBONNE) Y DE LAS UNIVERSIDADES DE SONORA, GUADALAJARA, GUANAJUATO, PUEBLA Y OAXACA, SECRETARIO GENERAL DE LA ACADEMIA INTERNACIONAL DE DERECHO MERCANTIL Y DEL CONSUMIDOR

Teoría General del Derecho Administrativo

PRIMER CURSO

Decimoprimera edición actualizada



EDITORIAL PORRÚA, S. A.
AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15
MÉXICO, 1993

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO A LA DECIMOPRIMERA EDICIÓN	IX
ABREVIATURAS USADAS	XVII

LIBRO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

Plan esquemático del libro	3
----------------------------------	---

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

Evolución Histórica	5
Objeto de Conocimiento	5
Concepto	5
Técnica del Derecho Administrativo	6
Metodología y Sistematización del Derecho Administrativo	6
Significado del concepto método	6
Diversos Tipos de Métodos	7
Sistematización. Concepto	7

CAPÍTULO II

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Su importancia para el estudio de las materias administrativas especializadas	8
---	---

CAPÍTULO III

CONCEPTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Concepto de Derecho	10
Diversos criterios teóricos que explican el concepto de Derecho Administrativo	10
Concepto amplio del Derecho Administrativo	11
Concepto amplio	11
Análisis de este concepto	11
Concepto restringido y formal del Derecho Administrativo	12
Derecho Público y Derecho Privado	13
Evolución y crítica en relación a la Doctrina Tradicional	13
Derecho Público y Derecho Privado	13
Especificaciones del Derecho Público y Derecho Privado	14

Concepto de Derecho Público y de Derecho Privado. Su importancia didáctica ...	16
Derecho Privado	16
Opiniones sobre la Privatización del Derecho Público y la publicización del Derecho Privado. Crítica	17

CAPÍTULO IV

LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LAS RAMAS ESPECIALIZADAS QUE TIENDEN HACIA SU AUTONOMÍA

Razones para considerar dentro del Derecho Administrativo a diversas ramas autónomas	45
Enumeración de los diversos derechos que sin dejar de ser administrativos han adquirido autonomía	45
Relaciones de la Ciencia del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho y otras ciencias	47
Relaciones con otras ramas del Derecho	47
Relación con otras ciencias	48

CAPÍTULO V

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Explicación de los vocablos fuentes del conocimiento jurídico y del Derecho	49
Las fuentes del conocimiento jurídico. Su clasificación. Crítica a la Teoría de Geny	49
Separación de los conceptos de Ley y Derecho	57
Fuentes del Derecho. Creación y Supletoriedad	57

CAPÍTULO VI

CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Antecedentes	61
La codificación administrativa	64
Diversos criterios	65
Codificación Parcial por Materias	67
Sistema seguido por nuestro país	67
Codificación local en las Entidades Federativas	68
Código General Administrativo de Chihuahua	68
Baja California	69
Compilación de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Estatal del Estado de Oaxaca	69

LIBRO SEGUNDO

LAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO, ANÁLISIS DE SU PERSONALIDAD JURÍDICA, SU ESTRUCTURA Y FORMA DE ORGANIZACIÓN

CAPÍTULO I

EL ESTADO

Su realidad social y jurídica	75
Breve explicación histórico-política del nacimiento del Estado	75

Derivación de la palabra Estado	76
Los caracteres del Estado en el siglo XVI	76
La tónica del Estado en los siglos XVII y XIX	76
El nacimiento del Derecho Constitucional y Administrativo	77
El Estado en el siglo XX	77
Concepción teórico-política de algunos autores	77
Concepto de Estado	78
Análisis de los elementos del concepto	79

CAPÍTULO II

PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

Concepto de persona	83
Clasificación de las personas: a) Persona física y b) Persona colectiva	83
a) La persona física	84
b) La persona jurídica colectiva	84
Nacimiento de la personalidad del Estado	84
Teorías que explican la personalidad del Estado, dos personalidades, dos voluntades	85
Crítica a esas teorías	85
Personalidad jurídica del Estado	86
Análisis y crítica del artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal	87
Características y explicación de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público	88
1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común	88
2. La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes	88
3. Denominación o nombre	88
4. Símbolos Nacionales	88
a) Brasil	89
b) China	89
c) España	89
d) Francia	89
e) Italia	89
5. Ámbito geográfico y domicilio	91
a) Brasil	91
b) Colombia	91
c) China	92
d) España	92
6. Elemento patrimonial	92
7. Régimen jurídico propio	92
8. Objeto	92
9. Órganos de representación y administración	92
10. Fines	93

CAPÍTULO III

FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Diferencia entre forma de Estado y forma de gobierno. a) Parlamentarismo y b) Presidencialismo. Explicación de los conceptos	95
Formas de Estado	95
Formas de Gobierno	98
a) Régimen Parlamentario	98
Comentario personal	100

b) Régimen Presidencial	101
Teoría de la división de poderes. Crítica	102
Preponderancia del Poder Ejecutivo	103

CAPÍTULO IV

FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO

Estudio del sistema federal	105
La forma del Estado Mexicano	105
La forma de gobierno del Estado Mexicano	105
El gobierno de la Federación	109
La competencia: a) Federal, b) Local, y c) Municipal. Órganos de gobierno federal, local y municipal	109
a) El gobierno de la Federación	109
El Poder Legislativo	111
El Poder Ejecutivo	111
El Poder Judicial Federal	111
b) La competencia local o de las entidades federativas	113
c) La competencia municipal	113
Delimitación de las tres esferas de competencia dentro del Derecho Administrativo	114

CAPÍTULO V

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Breve evolución histórica	115
Evolución sociológica	116
Problemática que presenta la Administración Pública moderna	116
Diferentes concepciones de la Administración Pública	117
Concepto de Administración Pública	117
Puntos de vista para el estudio de la Administración Pública: a) Orgánico y b) Dinámico o Funcional	119

CAPÍTULO VI

FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Organización administrativa. Su importancia	121
Formas de organización administrativa	121
La organización administrativa. Concepto	122
Órgano del Estado. Concepto	123
Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa. Concepto	123

CAPÍTULO VII

CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Concepto	126
La relación jerárquica. Los efectos de ésta	126
La relación jerárquica en las instituciones que forman el sector paraestatal	127
Poderes que implica la relación jurídica	128
1. Poder de decisión	128
2. Poder de nombramiento	128
3. Poder de mando	132

4. Poder de revisión	133
5. Poder de vigilancia	134
6. Poder disciplinario	134
7. Poder para resolver conflictos de competencia	134
Organos que integran la Administración Pública Centralizada. Su número y composición	135
Evolución de la Administración Pública	136
Sistema legal que rige a la Administración Pública	139
La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	140
Estudio y análisis de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales	143
Apreciación de la Administración Pública	147

CAPÍTULO VIII

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA FEDERAL

Organismos que la integran	151
El Presidente de la República como funcionario político y administrativo	151
Requisitos para ser Presidente de la República	154
Atribuciones del Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno	156
Actos que realiza: a) Administrativos, y b) Políticos	157
Su jerarquía	157
Estado Mayor Presidencial	158
Secretaría Particular de la Presidencia	159
Unidades administrativas directamente dependientes de la Presidencia de la República	159

CAPÍTULO IX

LA SECRETARÍA DE ESTADO Y EL SECRETARIO DE ESTADO

La Secretaría de Estado. Concepto	163
El Secretario de Estado. Concepto	163
Distinción entre Secretario de Estado y Ministro	163
Ministerios y Ministros	164
Las Secretarías de Estado en México	166
a) Antecedentes. Federalistas y Centralistas	166
Evolución histórica de las Secretarías de Estado	167
b) Competencia	170

CAPÍTULO X

ATRIBUCIONES DE CADA SECRETARÍA DE ESTADO EN PARTICULAR

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Antecedentes	172
Atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	172
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Antecedentes	176
Atribuciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	177
Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Antecedentes	178
Atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	178
Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Antecedentes	180
Atribuciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación	185
Secretaría de la Defensa Nacional. Antecedentes	187
Atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional	187
Secretaría de Desarrollo Social. Antecedentes	188
Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social	188

Secretaría de Educación Pública. Antecedentes	194
Atribuciones de la Secretaría de Educación Pública	194
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Antecedentes	195
Atribuciones de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal	195
Secretaría de Gobernación. Antecedentes	196
Atribuciones de la Secretaría de Gobernación	197
Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Antecedentes	198
Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	198
Secretaría de Marina. Antecedentes	200
Atribuciones de la Secretaría de Marina	201
Secretaría de Pesca. Antecedentes	203
Atribuciones de la Secretaría de Pesca	203
Secretaría de Programación y Presupuesto. Antecedentes y Desaparición	204
Secretaría de la Reforma Agraria. Antecedentes	204
Atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria	205
Secretaría de Relaciones Exteriores. Antecedentes	205
Atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores	206
Secretaría de Salud. Antecedentes	207
Atribuciones a la Secretaría de Salud	207
Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Antecedentes	209
Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social	209
Secretaría de Turismo. Antecedentes	210
Atribuciones de la Secretaría de Turismo	210

CAPÍTULO XI

LA SECRETARÍA DE ESTADO Y SU TITULAR

Los Secretarios de Estado	213
Secretario de Estado. Concepto	214
Carácter político y administrativo del Secretario de Estado	214
I. El carácter político	214
II. El Secretario de Estado como funcionario administrativo	230

CAPÍTULO XII

ESTRUCTURA INTERNA DE LA SECRETARÍA DE ESTADO

Régimen de Suplencias	232
-----------------------------	-----

CAPÍTULO XIII

EL DEPARTAMENTO DE ESTADO Y SU TITULAR

Aclaración terminológica	237
Antecedentes	238
Crítica	240
Organización interna de cada Departamento	243
Importancia real de algunas dependencias	244

CAPÍTULO XIV

REGLAS COMUNES A LAS UNIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA FEDERAL	246
---	-----

CAPÍTULO XV
LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU TITULAR

Antecedentes	250
Antecedentes en México	251
Constitución de Apatzingán	251
Constitución de 1857	252
Establecimiento de la Procuraduría General de la República	253
Fundamentos para considerarlo como integrando parte de la Organización Centralizada Federal	256
Ubicación de la Procuraduría General de la República y del Procurador dentro de la estructura del Estado Federal Mexicano	256
El Procurador General de la República	258
Concepto	258
Carácter político, jurídico y administrativo del Procurador	258
Es funcionario político	258
Es funcionario jurídico porque	259
Es funcionario administrativo por las siguientes atribuciones	259
Funciones jurídico-administrativas del Procurador y de la Procuraduría General de la República	261
Facultades y atribuciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público Federal	261
Base constitucional	261
Conforme a la LOPGDR, Artículo 2º, compete al Procurador General de la República y al Ministerio Público	262
Respecto de la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad. El artículo 3º determina	263
En materia de promoción de la pronta, expedita y debida procuración de justicia y planeación de desarrollo el artículo 4º establece	263
En materia de representación ante la Autoridad Judicial e intervención en controversias el artículo 5º dispone	264
En materia de consejo jurídico al Gobierno Federal el artículo 6º previene	265
En materia de persecución de delitos federales el artículo 7º establece	265
En materia de representación del Gobierno Federal en actos ante los Estados de la República que se efectuará previo acuerdo del Presidente el artículo 8º a la letra dice	266
Aspectos administrativos internos de la Procuraduría General de la República	267
Estructura interna de la Procuraduría General de la República	267

CAPÍTULO XVI
EL DISTRITO FEDERAL Y SU GOBIERNO

Antecedentes del Distrito Federal en el Derecho Comparado y en México	279
La ciudad de México y el Distrito Federal	282
El Distrito Federal como entidad federativa	289
Gobierno del Distrito Federal	290
Personalidad jurídica del Distrito Federal	293
Crítica	294
El Departamento del Distrito Federal como Administración Pública de dicha entidad. Antecedentes	295
El jefe del Departamento del Distrito Federal	295
Conceptuación técnica y teórica del Jefe del Departamento del Distrito Federal y Nomenclatura	296
Atribuciones del Departamento del Distrito Federal	302

1. En materia de Gobierno	302
2. En materia Jurídica y Administrativa	303
3. En materia de Hacienda	304
4. En materia de Obras y Servicios	305
5. En materia Social y Económica	305
6. En materia de Prestación de Servicios Públicos	306
La Administración Pública del Distrito Federal	306
Atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal	308
Las Delegaciones Político-Administrativas del Distrito Federal	320
Los Delegados	321
Atribuciones de las Delegaciones del Distrito Federal	321
Órganos de colaboración vecinal y ciudadana	323
Las Juntas de Vecinos	324
Atribuciones y obligaciones de la Junta de Vecinos	324
El Consejo Consultivo del Distrito Federal. Antecedentes	325
Atribuciones y obligaciones del Consejo Consultivo	325
Evaluación de los órganos de colaboración ciudadana	326
De la participación política de los ciudadanos	327
El Referéndum	327
Asamblea de Representantes del Distrito Federal	328
Perspectiva de reformas a la participación democrática de los ciudadanos del Distrito Federal	331

CAPÍTULO XVII

LOS TERRITORIOS FEDERALES. SU TRANSFORMACIÓN A ESTADOS DE LA FEDERACIÓN	344
---	-----

CAPÍTULO XVIII

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, SU REDIMENSIONAMIENTO, LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

La Reforma Administrativa de 1950 a 1979	346
Tendencias de la Reforma Administrativa 1950-1979	347
Objetivos de esa Reforma Administrativa	348
La Reforma Administrativa en México	349
Crítica	350
Reflexiones sobre la proliferación de reglas de todo orden, hiperlegislación en todos los niveles, limitaciones, autorizaciones previas y controles de las diversas autoridades aplicables al sector paraestatal	353
La reforma del Estado	353
El redimensionamiento del Estado reduciendo empresas públicas	358
Cambios estructurales de los Estados 1989-1990	358
Europa del Este	370
Asia	371
América Latina	371
Las empresas públicas y los organismos descentralizados en el marco de la evolución de los Estados del Tercer Mundo	377
Las actividades económicas prioritarias dentro de la Constitución Mexicana, 1917-1991	382
Opiniones en contra de la privatización	384
Conclusión	389
La eficiencia burocrática y la productividad	392

La estabilidad relativa o condicionada del empleo público	392
La movilidad y racional distribución del personal	393
Conclusiones	407

CAPÍTULO XIX

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Nociones generales	412
Desconcentración política	412
La desconcentración administrativa	413
Leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que crean órganos desconcentrados	414
1. Órganos desconcentrados creados por Ley	414
2. Órganos desconcentrados creados mediante decreto	415
3. Órganos desconcentrados creados por Reglamento Interior	415
4. Órganos desconcentrados creados por acuerdo	416
Imprecisión doctrinal y legal	416
Conservó la misma denominación	420
Estructura	420
Ventajas de la desconcentración	420
La desconcentración y sus variantes	421
Desconcentración en estricto sentido o funcional	422
Características de los órganos desconcentrados	422
Autonomía técnica y financiera	423
Base legal	424
Desconcentración vertical	425
Desconcentración regional	426
Desconcentración horizontal	429
Procedimiento de la creación o extinción de órganos desconcentrados	429
Referencias de casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo	430

CAPÍTULO XX

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS INTERMEDIOS

I. Las Comisiones Intersecretariales	437
Características	437
Su fundamento constitucional y doctrinal	438
Clasificación	439
II. Consejo de Ministros	447
Antecedentes (artículo 29 de la Constitución)	447
III. Acuerdo colectivo	450
Gabinete	451
IV. Oficinas de la Administración Pública en las entidades federativas	453

CAPÍTULO XXI

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Introducción	457
Evolución histórica en Francia	457
Diferencia con la descentralización política	464
Crítica a la clasificación tradicional	465
Origen de la descentralización administrativa	466

Constitucionalidad de los Organismos Descentralizados, Desconcentrados y Empresas de Participación Estatal	468
Derecho Comparado	470
A quién corresponde crear los organismos descentralizados	471
Metodología de estudio	473
Concepto de descentralización administrativa, en estricto sentido	473
Características de los organismos descentralizados	474
1. Son creados por un acto legislativo	475
2. Tienen régimen jurídico propio	475
3. Personalidad jurídica	476
4. Denominación	478
5. La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial	478
6. Órgano de dirección, administración y representación	478
7. Estructura administrativa interna	485
8. Patrimonio propio	485
9. Objeto	486
10. Finalidad	487
11. Régimen Fiscal	487
Comentario final	488
Organización descentralizada en las entidades federativas y en los municipios	489
Referencias de casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo	489
Ejemplo de Práctica de Campo aplicada a un Órgano Descentralizado	490
Características de Petróleos Mexicanos, como Organismo Descentralizado	490

CAPÍTULO XXII

LAS EMPRESAS PÚBLICAS, LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO
O EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Antecedentes	499
Antecedentes en México	500
Fundamentación de las empresas de Estado	501
Otros fundamentos teóricos para que el Estado actúe en esa forma	502
El concepto de empresa pública como género y como institución político-administrativa	503
La noción de empresa en el Derecho Mexicano y en particular en el Derecho Mercantil	504
La empresa en la legislación mexicana	506
La empresa pública y sus diferencias con la empresa privada	507
Características de la empresa pública	507
La empresa pública en el Derecho Comparado	507
Diversas formas jurídicas de organización que puede adoptar la empresa pública ..	509
1. Dependencias directas del Ejecutivo	510
2. Organismos Desconcentrados	510
3. Organismos Descentralizados	510
4. Sociedades Mercantiles	511
5. Como fideicomiso público	511
La Sociedad Mercantil de Estado. La Empresa de Participación Estatal	511
El régimen de las Sociedades Mercantiles de Estado a partir de 1982 y la conceptualización de la Empresa Pública en la LFEF (<i>Diario Oficial</i> de 14 de mayo de 1986)	512
Las Sociedades Mercantiles de Estado	516
Diversos grados de participación del Estado en las Sociedades Anónimas y sus consecuencias	516
Objeto de las Sociedades Mercantiles de Estado	518

Su regulación en cuanto al funcionamiento y organización	519
1. Régimen de Derecho Público	520
2. Régimen de Derecho Privado	520
Procedimiento para su creación	521
La derivación de la personalidad de estas sociedades	522
La Administración Pública como accionista de sociedades mercantiles	522
La decadencia de la Empresa Pública S.A. y su futura desaparición con motivo del Redimensionamiento del Estado y consecuente privatización	523
Las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas	524
Crítica	524
Las Sociedades Nacionales de Crédito. La Nacionalización de la Banca Privada en México y su posterior reprivatización	527
Las Sociedades Nacionales de Crédito	528
Extinción y liquidación de los Organismos Descentralizados y empresas en Participación Estatal	530
Referencias en casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo	531

CAPÍTULO XXIII

EL FIDEICOMISO PÚBLICO, GUBERNAMENTAL O FIDEICOMISO DE ESTADO

Breve noción sobre el fideicomiso	534
Antecedentes	534
Definición legal	535
Clasificación de los fideicomisos	535
Patrimonio fiduciario	535
Sujetos	536
Forma	536
Obligaciones de los fiduciarios	536
Facultades del fiduciario	537
Derechos y obligaciones del fideicomitente	537
Obligaciones del fideicomitente	538
Derechos y obligaciones del fideicomisario	538
Extinción del fideicomiso	538
Las instituciones fiduciarias	539
El fideicomiso público, gubernamental o de Estado	539
Concepto de fideicomiso público	540
Elementos del fideicomiso público	542
Regulación legal	548
Bases de los Fideicomisos Públicos conforme al Decreto publicado en el <i>Diario Oficial</i> de 27 de febrero de 1979	552
Comités Técnicos y Delegados Fiduciarios Especiales	554
Registro del fideicomiso público	554
El fideicomiso no tiene personalidad jurídica	555
Los delegados fiduciarios	565
Delegados Fiduciarios Especiales	566
Diferencia entre los delegados fiduciarios normales y los Delegados Fiduciarios Especiales	567
Comité Técnico del Fideicomiso	567
Antecedentes en el Derecho norteamericano	567
El Comité Técnico del Fideicomiso en la Ley Bancaria de 1941	570
Su carácter potestativo en los fideicomisos privados	572
Los Comités Técnicos de los Fideicomisos	574

Normas que rigen al Comité Técnico en el fideicomiso privado	574
Normas que rigen al Comité Técnico en los fideicomisos públicos, El Comité Técnico en los fideicomisos públicos o gubernamental	575
Concepto del Comité Técnico del fideicomiso público	577
Estudio comparativo entre el Comité Técnico de los fideicomisos y el consejo de administración de las sociedades anónimas	578
Responsabilidad del Comité Técnico	579
Responsabilidad del fiduciario	580
Crítica	582
Referencias de casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo	582

CAPÍTULO XXIV

LA COORDINACIÓN Y AGRUPAMIENTO POR SECTORES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, NECESIDAD DE ACTUALIZACIÓN Y REVISIÓN CON MOTIVO DEL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO

Coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal hasta 1982 ..	586
---	-----

CAPÍTULO XXV

RÉGIMEN DE CONTROL, VIGILANCIA Y EVALUACIÓN DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR CENTRAL Y PARAESTATAL

I. Nota de actualización con motivo del redimensionamiento del Estado	591
II. Breves antecedentes del control en México	592
III. Evolución del presupuesto	592
IV. Control y evaluación	593
a) Concepto de control	593
b) Control y democracia	595
c) Control interno y externo	595
d) Evaluación	597
V. Aspectos en materia de control externo e interno	598
VI. Principal legislación que regula el sistema de control interno de la Administración Pública Federal	604
VII. Una opinión sobre el control y una propuesta	622
Necesidad de nuevo decreto de agrupamiento sectorial	624
Exclusión de la aplicación del régimen de control	625

CAPÍTULO XXVI

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SU GOBIERNO Y SU ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El territorio y las entidades federativas	627
Las entidades federativas	627
Administración pública de los Estados de la Federación	634
Antecedentes	634
El Órgano Superior Jerárquico dentro de los Estados de la Federación	636
Unidades administrativas que integran la Administración Pública Central Local	636
Administración paraestatal local	646

CAPÍTULO XXVII

EL MUNICIPIO

Antecedentes y tendencias	655
La evolución del Municipio en España	657

Antecedentes en México	658
Ubicación del Municipio dentro del sistema federal	663
Carácter político-administrativo	664
El Municipio como órgano político-administrativo dentro del Estado, pero sin dependencia, administrativamente, del Ejecutivo	664
Crítica a la doctrina que considera el Municipio dentro de la descentralización administrativa por región	665
Sus características de acuerdo al artículo 115 constitucional	666
Autonomía del Municipio	667
Esfera de competencia municipal	667
Municipio	668
I. Personalidad jurídica del Municipio	669
II. Poder Ejecutivo municipal	671
Los miembros del Ayuntamiento	674
Presidente Municipal	674
El Síndico	675
Los Regidores	675
El Secretario	675
El Tesorero Municipal	676
Estructura orgánica municipal	676
Sector central de la administración municipal	676
Sector paramunicipal	677
La hacienda municipal	677
Impuestos	679
Derechos	679
Actividades laborales	680
Horas Extras	680
Obras materiales	680
Cooperación para obras públicas	680
Servicio de agua potable	681
Servicio de alumbrado público	681
Expedición de certificados	681
Servicios de rastro y lugares autorizados	681
Servicio de panteones	681
Servicios especiales del Departamento de Bomberos	681
Servicios especiales de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos	681
Productos	681
Mercados municipales	681
Carga y descarga de mercancía	682
Aprovechamientos	682
Rezagos	682
Recargos	682
Multas	682
Gastos de ejecución	682
Participaciones	682
De los servicios públicos municipales	682
Transporte público	682
Otros servicios públicos	683
Facultades, atribuciones y cometidos de los municipios	683
Bandos Municipales	687
Estadística y realidad municipal en México	688
Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas	693
Legislación municipal	693
Juntas Federales de Mejoras Materiales	694
Conclusiones	694

LIBRO TERCERO

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA TEORÍA
GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aspecto dinámico de la actividad de la Administración Pública. Su expansión y sectores a los que se orienta	699
La noción de función de la acción administrativa	699
Actos jurídicos y operaciones materiales	701

CAPÍTULO II

DISTINCIÓN ENTRE LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS, JUDICIALES
Y ADMINISTRATIVAS

Criterio Formal y Material	704
Clasificación de los actos jurídicos. Características	705
Crítica	709
Los actos administrativos y judiciales. Características y diferenciación	710
Los actos de gobierno. Los actos políticos	711

CAPÍTULO III

TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto jurídico y su teoría general, como concepto genérico	713
Concepto genérico de acto jurídico. Distinción entre hecho y acto jurídico	715
El acto administrativo como especie del acto jurídico	715
Antecedentes	716
Origen del concepto	716
Problemática para establecer el concepto del acto administrativo	717
Divergencia en la doctrina en cuanto al concepto del acto administrativo	718
Concepto de acto administrativo	718
Explicación del concepto	718

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS LÓGICO DE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Elementos constitutivos del acto administrativo y su fundamento	722
Sujeto	723
Competencia del sujeto activo	723
Delegación de competencia	725
Distribución de competencia, federal, local, municipal	725
Concepto de autoridad	726
La manifestación externa de voluntad	727
Objeto	728
Forma	729

CAPÍTULO V

**MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO
Y DE SUS ELEMENTOS**

Crítica a la doctrina que sostiene el motivo y la finalidad como elementos estructurales del acto administrativo	730
Las modalidades del acto administrativo: a) Motivo y b) Finalidad	730
Motivo	730
Finalidad	731
Conceptos que no constituyen ni elementos ni requisitos del acto administrativo:	
a) El mérito, su crítica y b) La oportunidad, como principio general del acto administrativo	732
a) El mérito	732
b) Oportunidad	734

CAPÍTULO VI

**LA COMPETENCIA, LA FORMA ESCRITA, EL MOTIVO Y EL PRINCIPIO
DE LEGALIDAD, COMO REQUISITOS CONSTITUCIONALES
DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Diversas especies de actos administrativos	742
Clasificación de los actos administrativos atendiendo lo contenido o efecto jurídico que producen en los gobernados	742
Origen del concepto	743

CAPÍTULO VII

EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Distinción entre acto perfecto y acto eficaz	746
Efectos directos e indirectos	746
El acto administrativo como creación de derechos a) Personales y b) Reales. Crítica	747
Efectos frente a terceros	748

CAPÍTULO VIII

**LA FALTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO
DE LA ADMINISTRACIÓN**

Diversas posibilidades teóricas que explican el silencio administrativo	749
El silencio administrativo en materia fiscal	751
Distinción entre silencio administrativo y derecho de petición	752
El silencio administrativo y el ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	753

CAPÍTULO IX

EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Ejecución	755
El cumplimiento	755
Extinción del acto administrativo. Su clasificación	755
Problemática de los conceptos de inexistencia y nulidad en Derecho Civil	760
Nulidad absoluta en el Código Civil del D. F.	760

La nulidad relativa en el Código Civil del D. F.	760
Crítica a esa doctrina. Estudio del sistema de nulidad en el Derecho comparado ..	761
Crítica a la teoría civilista	764
Irregularidades e ineficacia del acto jurídico y de sus elementos en el Derecho Administrativo. Ineficacia total o parcial del acto	766
Nulidades de pleno derecho	767
Irregularidades e ineficacia en Derecho Administrativo	769
La irregularidad del acto administrativo en el refrendo ministerial	771
Autoridad que debe decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación	772

CAPÍTULO X

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Diferencia entre proceso y procedimiento	774
Proceso administrativo. Concepto	774
Concepto de proceso	775
Procedimiento administrativo. Concepto	775
Procedimiento interno y externo	776
Procedimiento previo y de ejecución	776
Procedimiento de oficio y a petición de parte	776
Características y requisitos del procedimiento administrativo. El procedimiento externo y formalidades constitucionales	777
Las formalidades esenciales del procedimiento	779
La notificación y sus efectos	780
Procedimiento administrativo	781
Las Leyes de Procedimiento Administrativo y la posibilidad de su unificación	781

LIBRO CUARTO

INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Explicación de por qué se estudian diversas instituciones administrativas o actos administrativos en particular dentro de este libro	785
--	-----

CAPÍTULO II

TEORÍA GENERAL DE LA CONCESIÓN

Introducción	786
Variabilidad según la postura política del Estado	786
Evolución histórica	786
Época Independiente	787
Bases constitucionales para las concesiones	791
El sistema legal mexicano respecto de las concesiones	791
Conceptos de concesión	794
Naturaleza jurídica de la concesión	794
Los elementos subjetivos de la concesión	795
El Régimen Jurídico Positivo. Principios que rigen la concesión	795
Limitaciones a las actividades sujetas a concesión	796
El título de concesión	805

Principios que rigen las concesiones sobre bienes del Estado conforme a la LGBN ..	809
Concesiones de las Entidades Federativas y de los Municipios	811
La Asignación	811
La Asignación Minera	811
La asignación en materia de aguas federales	812
Las asignaciones para explotación de materiales de construcción en los cauces y vasos en zonas federales	812
El futuro de la concesión	813
Referencias de casos prácticos de instituciones tratadas en este capítulo	813
Ejemplo de una concesión para operar una estación televisora	814

CAPÍTULO III

EL SERVICIO PÚBLICO

Nociones generales. Origen	823
Evolución del servicio público en el Derecho Francés	824
Análisis de las teorías sobre el servicio público	826
Concepto de servicio público	830
Sistemas de prestación de servicios públicos	831
Clasificación de los servicios públicos	832
Crisis actual del concepto	833
La noción de servicio público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	835
Los servicios públicos en las leyes	838

CAPÍTULO IV

LAS LEYES MARCO Y SU IMPACTO EN EL SISTEMA JURÍDICO

Explicación del por qué se estudian las Leyes Marco en este capítulo	840
El surgimiento de las Leyes Marco	840
Su significación y alcance	841
Sus antecedentes en Francia	842
Su justificación política	843
Crítica a su extensivo uso	844
Su pretendida justificación	847
El lenguaje técnico en las leyes	849
Conclusión	850

CAPÍTULO V

TEORÍA GENERAL DEL REGLAMENTO

Concepto genérico del reglamento	856
Los reglamentos de particulares. Su fundamento	856
El reglamento de autoridad. Su fundamento	859
Los reglamentos internos de los órganos del Estado	860
El reglamento administrativo. Su concepto. Sus requisitos teóricos y formales	861
Concepto de reglamento administrativo	862
Diferencias entre el reglamento y la ley	863
Función del reglamento	867
Facultad reglamentaria del Presidente de la República	868
Derecho comparado de otros países	869
La proliferación de Reglamentos Administrativos, emanados por autoridades que no tienen facultad constitucional para ello	871

La Facultad Reglamentaria y los Reglamentos Administrativos en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	872
Los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en los Municipios	876
Bandos de policía y buen gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	881
La doctrina de los reglamentos autónomos. Su crítica	884
Los reglamentos de necesidad. Su crítica	885

CAPÍTULO VI

PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES

Permisos, Licencias y Autorizaciones. Concepto Gramatical. Diferencias entre sí. Concepto Jurídico	887
Actos de aprobación	888
Diferencias de los permisos, licencias y autorizaciones con la concesión. Su régimen jurídico	888
Plazo	889

CAPÍTULO VII

LAS DISPOSICIONES DE ORDEN INTERNO, LAS PRÁCTICAS Y ACTOS
PARARREGLAMENTARIOS, FENÓMENO ABERRANTE O MUTACIÓN
DEL DERECHO. DECRETOS, ACUERDOS, CIRCULARES,
INSTRUCCIONES, DIRECTIVAS Y OTROS
ACTOS UNILATERALES

El fenómeno pararreglamentario	891
La importancia del fenómeno	892
El surgimiento de las prácticas pararreglamentarias, en detrimento de actos formalmente reglamentarios	894
La renovación periódica	896
Su fundamentación	900
Sus efectos frente a los administrados	903
La necesidad de una regulación jurídica	906
La elaboración de la doctrina administrativa	909
La noción de acto reglamentario, como prueba del cambio	910
El carácter normativo de la interpretación	913
Reflexiones sobre la conveniencia de revisar la posibilidad de incorporar los actos pararreglamentarios al orden jurídico	913
Las prácticas pararreglamentarias y la jerarquía normativa establecida en el Artículo 133 de la Constitución	914
Los actos pararreglamentarios y su publicación en el <i>Diario Oficial</i> de la Federación	915
El fundamento constitucional y legal de los Acuerdos y Decretos del Ejecutivo Federal, los Bandos, Ordenanzas y otras disposiciones de los Ayuntamientos y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	916
Decreto. Antecedentes	917
Decreto genéricamente considerado. Concepto	918
Los Decretos legislativos, administrativos o del Ejecutivo y los judiciales	919
Decretos legislativos	919
Decretos administrativos	920
Decretos del Ejecutivo	920
Decreto Judicial	922
Las circulares	922

La confusión de la circular y otras nociones	924
Concepto de la circular	925
Principios que rigen las circulares	925
Efectos de la circular	926
Jurisprudencia	926
Acuerdo administrativo	927
Instrucciones	928
Las directivas	930
Referencia práctica a la utilización de los conceptos mencionados en este capítulo	931

CAPÍTULO VIII

FACULTAD DISCRECIONAL Y ACTO DISCRECIONAL.
FACULTAD REGLADA Y ACTO REGLADO

La facultad discrecional	939
Facultad vinculada o reglada y acto reglado	941
Clasificación de las facultades discrecionales	942
La facultad discrecional libre	942
Facultad discrecional obligatoria	943
Facultad discrecional técnica	943
Discrecionalidad y arbitrariedad	943
Límites a la facultad discrecional	944
La facultad discrecional y las garantías individuales	944
Conveniencia de otorgar las facultades discrecionales	947
Algunos ejemplos de facultades discrecionales en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	948
Leyes secundarias	949
Ley de Nacionalidad y Naturalización	949
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (<i>Diario Oficial</i> de 14 de enero de 1985)	949
Jurisprudencia	951

CAPÍTULO IX

DERECHO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Crítica a la denominación de Derecho Penal Administrativo	952
La sanción y la pena	954
Contenido del Derecho Penal. El delito	955
El delito como contrario a la ley	957
El delito en su aspecto sociológico	958
Delitos previstos en leyes administrativas o "Delitos Especiales"	958
El Derecho Penal Administrativo	961
Teorías que consideran al Derecho Penal Administrativo como una rama autónoma e independiente del Derecho Penal común	962
Teorías en pro de la unidad del Derecho Penal	965
Crítica a la denominación de Derecho Penal Administrativo	965
Las Infracciones Administrativas	966
Diferencias entre los procedimientos para averiguar, perseguir y sancionar los delitos y las infracciones administrativas	969
Autoridad competente para averiguar en el delito	969
Autoridad competente para aplicar la sanción en el delito	970
Procedimiento penal	970
Penas y medidas de seguridad que señala el Código Penal para el Distrito Federal	971

A quién compete definir las faltas de infracciones administrativas	972
Procedimientos de las infracciones administrativas de policía y buen gobierno en el Distrito Federal	973
Procedimiento en cuanto a las infracciones administrativas tipificadas y definidas en leyes administrativas federales	975
Sanciones de las infracciones	976
Diferencias entre la metodología del Derecho Penal y el del Derecho de las Infracciones Administrativas. Necesidad de la autonomía de esta rama del Derecho	978
Crítica al sistema y propuesta de reformas	980