

Derecho administrativo

Actividad financiera del Estado. Es aquella que tiende a obtener ingresos, realizar gastos y gestionar los bienes que conforman el patrimonio económico del Estado. Todo ello se debe realizar con la debida planeación y programación, así como con transparencia tanto de la obtención de recursos como su destino. El Estado, para obtener recursos, aplica las contribuciones (la política fiscal conforme a los principios constitucionales de los impuestos), pero además debe provenir la vida económica del país, fomentando la exportación y producción de productos, otorgando beneficios fiscales a empresas socialmente responsables y realizando actividades para la explotación de propiedades del Estado dentro del marco de las atribuciones señaladas en el derecho público.

Acto de gobierno. Por acto de gobierno se entiende la manifestación de la voluntad del titular del Ejecutivo, y excepcionalmente del Poder Legislativo, en ejercicio de potestades que no están sujetas a regulación por parte del legislador ordinario, pues son asignadas en forma directa e inmediata en la Constitución y permanecen inmunes o no sometidas a control jurisdiccional, en razón de referirse a ciertos casos de seguridad interior, relaciones internacionales, relaciones entre los poderes públicos, de apremio económico general, así como de organización y orden del organismo estatal. La naturaleza del acto de gobierno es de carácter prioritario de alta política porque se refiere al control del poder público en decisiones de interés nacional, pero es también un problema jurídico porque se trata de articular ese control por medios y procedimientos jurídicos y provoca su fiscalización por los tribunales. Con base en el principio de que en el Estado constitucional de derecho cualquier acto o norma producto de la potestad jurídica del gobierno no es inmune al control jurisdiccional, los actos de gobierno llevados a cabo por el titular del Poder Ejecutivo o por el Legislativo no otorgan ningún privilegio y deben respetar siempre los derechos humanos y los principios de la ética. Asimismo, pueden ser impugnables jurisdiccionalmente cuando afectan la esfera jurídica de las personas por sus consecuencias nocivas, aunque no por su materia, no obstante se aduzca el más alto interés nacional.

Acto discrecional. Es el acto administrativo que tiene su fundamento en una ley o reglamento que deja al órgano ejecutor un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse; cuándo debe obrar, cómo y cuál va a ser el contenido de su actuación. Consiste en que los órganos del Estado pueden decidir su actuación o abstención al establecer sus propios límites y contenidos. Deben tomar en consideración la oportunidad, la necesidad, la técnica, la justicia, la igualdad o las razones para actuar de una determinada forma, según el caso, y de conformidad con las restricciones establecidas por la ley. Este tipo de acto se presenta cuando la propia

ley faculta a la administración con un poder libre de apreciación para decidir su actuación y el contenido de ésta. Por regla general, de los términos que use la ley se podrá deducir si ella concede o no a la autoridad una facultad discrecional. Es así que normalmente, cuando la ley utiliza términos facultativos, no imperativos, se está frente al otorgamiento de un poder discrecional. De igual forma ocurre en aquellos casos en donde la ley deja a la autoridad libertad para decidir su actuación por consideraciones subjetivas, como las de necesidad, oportunidad, justicia, equidad, razonabilidad, racionalidad, suficiencia, exigencia del interés público o del interés social, etcétera. Se presenta la misma discrecionalidad cuando el supuesto jurídico contemple dos o más posibles respuestas en un mismo caso y no imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio. Los elementos del acto discrecional son los siguientes: *a)* siempre son parte de la competencia del órgano administrativo; *b)* sus límites están señalados por la ley; *c)* la ley debe autorizar al órgano administrativo para actuar con cierta libertad, y *d)* es el propio órgano el que debe estar autorizado para fijar las diversas modalidades de su actuación.

Acuerdo administrativo. En sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluri-personal, o un acto de naturaleza reglamentaria. En sentido estricto, el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, por lo que constituye el acto mediante el cual el titular de un órgano de jerarquía conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometida a consideración por el titular de un órgano de grado inferior. En México, la doctrina alude al acuerdo administrativo en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades. En la práctica, los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el presidente de la República, razón por la que están, muchas veces, revestidos de un carácter reglamentario. De conformidad con otras consideraciones, el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma.

Administración pública. Es una de las ramas fundamentales de las ciencias sociales que tiene como objeto determinar las normas, las políticas, los programas, las funciones, las estructuras, los sistemas, los procesos, los recursos y los procedimientos que regulan y controlan la actividad de las instituciones públicas, así como su interrelación con el sector privado y la ciudadanía, a fin de atender sus necesidades y planteamientos, al igual que el desarrollo de la sociedad.

Administrado. Es cualquier particular, persona física o moral, respecto de un administrador particular o de un administrador público. En tanto existe el administrado o lo administrado, existe el administrador, que es quien ejecuta la acción de administrar. Estrictamente hablando, el administrado es el sujeto de la acción realizada por el administrador público, quien se desempeña, al menos en principio, a favor de los intereses de aquel recíprocamente identificados con el interés público, de ahí que como agente estatal tenga el deber frente al administrado de producir ciertas cosas, y éste tendrá, correlativamente, obligaciones frente al Estado, por lo tanto, de ambos es de esperarse sensibilidad cívica y cooperación. Es común decir que el administrador público sólo puede hacer lo que la ley le permite, mientras que el administrado está en libertad de hacer lo que la ley no le prohíbe, si bien con la experiencia social paulatinamente se han superado restricciones jurídicas y se han alcanzado mayores libertades ante esa aparente apertura. El administrado tiene tanto derechos como obligaciones frente a todo el aparato estatal, ante el ejercicio del poder público desplegado en los tres poderes tradicionales, e incluso ante los organismos constitucionales autónomos. A pesar de lo anterior, el apelativo se aplica a sus relaciones con uno de esos poderes: el Poder Ejecutivo y la administración pública que se despliega regidos por el derecho administrativo que, como extensión de toda Constitución, es la base jurídica de la función administrativa desarrollada por el Poder Ejecutivo y la administración pública.

Anulación de los actos administrativos y sus efectos. La anulación del acto administrativo es la consecuencia jurídica derivada de la declaratoria realizada, ya sea por una autoridad perteneciente a la propia administración pública, generalmente de rango superior a la emisora del acto, o bien, por un órgano jurisdiccional derivado de la falta de cumplimiento o irregularidad de los elementos de validez que prevé el ordenamiento jurídico. La anulación del acto administrativo trae como consecuencia que dicho acto deje de producir efectos jurídicos, y dependiendo de la carencia o irregularidad en sus elementos de existencia o requisitos de validez, traerá como consecuencia su nulidad o la anulabilidad en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento donde sean independientes del primero, ni que los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

Aprovechamiento de recursos naturales. Es el uso o explotación de un bien o un elemento de la naturaleza susceptible de utilizarse para satisfacer una necesidad; se realiza a través de su extracción, valoración o incorporación en procesos productivos. Los recursos naturales son la base para el

inicio de las actividades de producción agrícola e industrial. Por “aprovechamiento de recursos naturales” debemos entender el uso económico-legal de los bienes o elementos que existen en la naturaleza. Los recursos naturales pueden clasificarse en reales (el agua, el suelo, la fauna, etcétera) y potenciales (energía eólica [viento] o mareomotriz [mareas]). También se clasifican en inagotables (energía, agua y clima), renovables (los capaces de regenerarse, como la vegetación, el suelo y la fauna) y no renovables (los que existen en cantidad limitada y no se regeneran, como minerales y combustibles fósiles). Estos recursos se aprovechan según las características y potencialidades de cada comunidad, principalmente obteniendo madera para la construcción, la ebanistería, la elaboración de papel y celulosa; en ganadería, la agricultura, como forraje, etcétera. Es menester destacar que la apropiación o aprovechamiento de los recursos naturales debe “preservar y restaurar el equilibrio ecológico”; esto es, considerando la sustentabilidad para así evitar la destrucción de los elementos naturales.

Asociaciones religiosas. Las asociaciones religiosas, que junto con otras de naturaleza civil, mercantil, laboral, administrativa, electoral, etcétera, vienen a constituir una nueva forma de personalidad jurídica moral. Al hablar de “las iglesias y las agrupaciones religiosas”, ante la inconveniencia de ponerlas a todas bajo una misma denominación, se prefirió crear una figura jurídica especial llamada “asociación religiosa”.

La reforma constitucional de 28 de enero de 1992 estableció la posibilidad de que las agrupaciones religiosas tuvieran personalidad jurídica; reforma que está reglamentada por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), *Diario Oficial de la Federación* del 15 de julio de 1992. La ley, o el Estado, no reconoce o desconoce —no lo puede hacer— a las iglesias y demás agrupaciones religiosas como tal (algunas tienen más de 5,000 años de existir), simple y sencillamente dispone que si quieren tener personalidad jurídica en el ordenamiento mexicano, se tendrán que registrar como esa nueva figura que son las asociaciones religiosas, y no es que tengan la obligación de hacerlo, pero si quieren que el Estado mexicano les otorgue personalidad jurídica y tengan los beneficios que establece la ley reglamentaria, se tendrán que inscribir en el registro constitutivo para los efectos de esa personalidad jurídica específica.

Podemos decir que son dos maneras como el ordenamiento jurídico otorga personalidad jurídica a una colectividad: después de verificar la existencia previa de una agrupación determinada, o certificando la Constitución en ese momento de tal asociación. Tratándose de las asociaciones religiosas, la ley en la materia prefirió el primer sistema.

La autoridad propia para aplicar la LARCP es la Secretaría de Gobernación, aunque puede auxiliarse de las autoridades estatales y municipales. En

cuanto a su orden interno, las asociaciones religiosas se regirán por sus propios estatutos, teniendo tres elementos mínimos que deberán contener: *a)* las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas; *b)* la determinación de sus representantes, y *c)* las entidades y divisiones internas. El artículo 9o. de la LARCP señala los derechos que tienen las asociaciones religiosas.

Atribución de facultades. Es cuando la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que pueda llevar a cabo el logro de sus fines. Al Estado se le exige satisfacer las necesidades de la colectividad y lograr un verdadero Estado de justicia, esto con el fin de equilibrar las desigualdades existentes entre las clases socialmente débiles y las que no lo son, así como para realizar funciones que los particulares no pueden llevar a cabo. Lo anterior amplía la atribución de sus facultades. Mediante sus atribuciones, el Estado ejecuta una serie de actos y hechos que le permiten realizar sus objetivos, los cuales pueden ser diversos, como de seguridad, vigilancia, prestación de servicios, salubridad, económicos, culturales, etcétera. El Estado ejerce sus atribuciones al individualizar su actuar mediante los funcionarios públicos; son ellos los que concretan las facultades otorgadas por la ley. La medida de los fines a lograr será el alcance de la atribución de facultades. De lo anterior surge el principio de la división de competencias, y con él se distribuyen las facultades a cada autoridad al delimitar su campo de acción.

Autonomía administrativa. Es la capacidad jurídica que, constitucional o legalmente, se concede a los integrantes de una institución para autogobernarse al emitir normas y regirse por ellas en todos los asuntos de su competencia, tanto interna (estructura, organización y gestión administrativa) como externa (relaciones con otros organismos y los particulares), sin interferencia de otras instituciones del Estado. También se le conoce como “descentralización”. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: *a)* la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; *b)* la prestación de un servicio público o social, o *c)* la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Los decretos o leyes por las que se crea un organismo descentralizado deben establecer, entre otros elementos: la denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables; las facultades

y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; sus órganos de vigilancia, así como sus facultades, y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Ayuntamiento. El ayuntamiento o cabildo es el órgano colegiado que se erige como la autoridad política que gobierna y representa al municipio. Corresponde a las leyes orgánicas municipales establecer las atribuciones de los ayuntamientos, tanto las que corresponden al pleno del cuerpo colegiado como las que son propias de sus integrantes en lo individual: presidente, regidores y síndico o síndicos. Estas atribuciones son numerosas y de distinta naturaleza. Las tareas que cumple el ayuntamiento se ven respaldadas por un conjunto de servidores públicos, como son el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el comandante de la policía, el contralor municipal, los directores de las distintas áreas de prestación de servicios públicos, el juez del registro civil, el juez u oficial calificador de infracciones, los técnicos y otros auxiliares administrativos que sirven a la municipalidad. Los ayuntamientos cuentan con auxiliares territoriales de gobierno, como son los delegados y los subdelegados municipales. La integración de los ayuntamientos mexicanos obedece a procesos de elección directa, tanto para los que obtienen los cargos por mayoría relativa como los que los ocupan por representación proporcional, cuestiones que se regulan en las respectivas leyes electorales de los Estados.

Bando de policía y buen gobierno. Son instrumentos normativos, son los típicamente municipales. Los bandos pueden ser ordinarios o extraordinarios: los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, que se suelen reiterar cada año del periodo de gobierno, para hacer públicas las normas a las que habrá de sujetarse la vida municipal, como son de buen gobierno, de policía, y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares, como de espectáculos, de anuncios, de panteones, etcétera. Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a algún acontecimiento sobresaliente que deba ser conocido y difundido en la demarcación municipal, a fin de conmemorar algún aniversario importante o dar publicidad a la elección del presidente de la República o del gobernador del estado. En el bando de policía y buen gobierno se establecen las normas más generales que identifican al municipio, como su simbología, su toponimia, la enumeración de las localidades de su división territorial interna, así como los lemas que hayan sido adoptados de forma singular para la municipalidad. Igualmente, en este instrumento normativo se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias;

también se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación del municipio.

Bienes de la Iglesia. Se entiende por “bienes eclesiásticos” al conjunto de bienes temporales que pueden pertenecer a la Iglesia universal, a la Santa Sede o a otra persona jurídica pública en la Iglesia. Lo anterior significa que solamente pueden ser titulares de dichos bienes las instituciones dotadas de personalidad jurídica pública canónica; nunca los individuos (laicos o clérigos) ni las personas privadas, individuales o colectivas.

Los fines del patrimonio eclesiástico son: el culto divino, la honesta sustentación de los clérigos y demás ministros, así como los demás fines propios; es decir, “las obras del sagrado apostolado o de la caridad, sobre todo con los necesitados”. El derecho canónico se ha preocupado por reglamentar de forma detallada el régimen jurídico de los bienes eclesiásticos, particularmente de la *res sacrae* o bienes sagrados; o sea, aquellos destinados al culto mediante la consagración, la bendición constitutiva o por disposición de una autoridad eclesiástica, y no pueden ser empleados para uso profano, salvo que sean execrados.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, regula el régimen patrimonial de las asociaciones religiosas. Su artículo 16 señala que a las asociaciones religiosas les está permitido tener a título de propiedad, posesión o administración, exclusivamente los bienes indispensables para el cumplimiento de los fines propuestos en su objeto. Asimismo, la legislación advierte que las asociaciones religiosas en liquidación podrán transmitir sus bienes a otras asociaciones, salvo que la liquidación sea la sanción impuesta por una infracción a la ley, al tenor de su artículo 32. En tal caso, la totalidad de la masa de bienes pasará a la asistencia pública, y con respecto a los bienes nacionales que tuviera en uso, regresarán al pleno dominio público de la nación. Por otro lado, la ley hace mención al llamado “certificado de procedencia”, permiso mediante el cual la Secretaría de Gobernación resuelve sobre el carácter indispensable de los inmuebles que las asociaciones pretenden adquirir en los siguientes casos: que la adquisición sea *mortis causa*, que reciba a título de fideicomisaria (salvo que ella misma sea la única fideicomitente), o siempre que adquiera para instituciones en cuya constitución, administración o dirección intervengan, o hayan intervenido, asociaciones religiosas. Cabe añadir que se prevé en la expedición del mencionado certificado una afirmativa ficta de procedencia que opera en un término de 45 días de haber sido solicitado, hecho que tendrá que ser certificado en un documento emitido por la propia Secretaría a instancias de los interesados. Finalmente, manda el artículo 17 de esa ley que todos los bienes inmuebles deberán registrarse, registro que se efectuará ante la misma Secretaría de Gobernación. Además,

está dispuesto que las asociaciones religiosas nombrarán y registrarán ante la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, a los representantes responsables de los templos y bienes declarados monumentos propiedad de la nación, a efecto de velar por su salvaguarda y restauración.

Bienes del dominio público del Estado. Son un tipo especial de bienes muebles e inmuebles nacionales sujetos, de manera exclusiva, al dominio de la Federación, afectos a un uso público o a una utilidad pública, su titular es el Estado en alguna de sus facetas. Asimismo, por bienes del dominio público del Estado se puede entender un patrimonio, hacienda o caudal, sobre el cual un país soberano, o sus órganos de gobierno, tienen un poder de uso o disposición regulado en normas jurídicas. Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales. En México es inadecuado hablar de bienes del dominio público del Estado, más bien se debe hablar de bienes nacionales o bienes del dominio exclusivo de la Federación.

Burocracia. Término que engloba las diversas formas de organización administrativa a través de las cuales las decisiones de un sistema político se convierten en acción. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana norma la actividad de las dependencias que auxilian al titular del Poder Ejecutivo de la Unión en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo; dependencias que se conocen como la administración pública centralizada. Por otra parte, el propio Ejecutivo también se apoya en las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como en los fideicomisos públicos. Los poderes Legislativo y Judicial también cuentan con sus propias leyes orgánicas en las que se establecen las formas y procedimientos en que se organizan para realizar sus funciones. Resulta interesante recalcar que la palabra burocracia también es utilizada peyorativamente; se señala con ella, en ocasiones, a lo más negativo de la administración pública: a lo caracterizado por las exigencias de detalle excesivo, la tramitación lenta, rutinaria y hasta redundante.

Catastro. Es el registro público de los bienes inmuebles ubicados en una demarcación territorial específica y que contiene la localización de dichos inmuebles: límites, extensión, transferencias, nombre del actual propietario y de los anteriores y, en general, los elementos necesarios para poder evaluarlos y aplicar las tarifas correspondientes a los gravámenes que recaen sobre

los propietarios o poseedores de los referidos bienes inmuebles. El catastro es el elemento básico para la aplicación del impuesto predial y, en general, de todo tipo de contribuciones territoriales, ya que con base en él puede establecerse la correcta valoración de los inmuebles, que es uno de los problemas más significativos de la hacienda pública local. El catastro enfrenta algunos problemas, y entre los más frecuentes se encuentran: *a)* el retardo con que el catastro refleja las variaciones ocurridas en la realidad económica, y *b)* el alto costo que conlleva su elaboración. Actualmente los sistemas de registro y control catastrales incluyen métodos modernos, como la fotogrametría aérea y la computación.

Centralización administrativa. La centralización administrativa consiste en la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer necesidades públicas mediante los servicios públicos. Se caracteriza por la existencia de un régimen de relación jerárquica que liga y hace converger a los órganos inferiores con los superiores de la administración pública, en la cual implica ejercer poderes de decisión y mando que mantiene la autoridad superior en aras de la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de órganos que la integran. En consecuencia, la centralización política comprenderá la totalidad del orden jurídico vigente en el Estado que abarca y comprende todos sus órganos superiores y se caracteriza por concentrar recursos, decisiones, medios organizativos y normativos con el fin de dar dirección a la población, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores, ya que el patrimonio estatal comprende a la población asentada en el territorio en el que el Estado ejerce su soberanía mediante la participación del gobierno, en cuanto elementos fundamentales y conformantes del ente político organizacional.

Cierre de la instrucción en el juicio contencioso administrativo. Momento procesal que da por terminada la etapa de instrucción en el juicio contencioso administrativo. El juicio contencioso administrativo federal consta de dos etapas procesales: la de instrucción y la de sentencia. Y el juicio administrativo tramitado ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México se desarrolla en tres: instrucción, audiencia de ley y sentencia. En ambas competencias una vez presentados y/o desahogados los alegatos se declara cerrada la instrucción. Una vez agotadas todas las diligencias procesales y los plazos correspondientes para su desahogo, mediante el cierre de instrucción se concluye la formación del expediente con la finalidad de ser resuelto mediante sentencia, toda vez que han culminado las ac-

tuaciones ante y por los tribunales administrativos con el fin de averiguar y probar la existencia de un determinado acto administrativo y sus circunstancias específicas.

Concejo Municipal. Es el órgano que se compone de vecinos designados por las legislaturas de los estados para que terminen los periodos respectivos cuando se declara la desaparición de un Ayuntamiento, renuncia o falta de la mayoría de sus miembros, siempre que no proceda conforme a las disposiciones legales aplicables los suplentes o celebrar nuevas elecciones. Asimismo, el número de integrantes será determinado por la ley y deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad de los regidores. Pueden existir dos tipos de concejos: *a)* definitivos, aquellos que tendrán la encomienda de terminar el periodo del Ayuntamiento que fue suspendido, revocado o desaparecido, y *b)* provisionales, que serán aquellos que tienen la encomienda de proceder durante el tiempo necesario hasta convocar a nuevas elecciones. La diferencia entre ambos concejos radica en el tiempo transcurrido; si es durante los primeros meses de la administración del Ayuntamiento o al finalizar. Por último, es preciso aclarar que un Concejo Municipal debe ser escrito con “c”, ya que en la terminología municipal éste se deriva de su etimología, que viene del latín *concilium*, que significa reunión o asamblea, y no debe confundirse con “Consejo”, que es un órgano para asesorar o tomar decisiones. Por eso los miembros de un Concejo son concejales y los de un Consejo, consejeros.

Concesión administrativa. Es un acto jurídico regulado por el derecho administrativo o un acto jurídico administrativo por medio del cual el Estado, a través de la administración pública, le permite a un particular la explotación, el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o el derecho de prestar un servicio público. En el régimen jurídico mexicano las concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de bienes del dominio directo, o de bienes propiedad de la nación, las otorga el Ejecutivo federal; además, existe reserva de ley en la materia: se exceptúa el caso de la radiodifusión y las telecomunicaciones porque en esa materia las concesiones las otorga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En el caso de minerales radioactivos no se otorgan concesiones, tampoco en el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica ni en el petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo. Asimismo, es necesario destacar que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho a obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan, ante la Secretaría de Relaciones, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos.

Finalmente, las dependencias que otorguen concesiones pueden dictar la revocación y la caducidad de las concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación.

Conflicto de competencia (derecho administrativo). Controversia surgida entre dos autoridades administrativas o judiciales cuando ambas, con fundamento en la ley, pretenden conocer o excluirse de un mismo asunto. Solamente se da entre autoridades de igual jerarquía y la resolución del asunto se da con apoyo en la ley. En el campo de la administración pública, y en la impartición de justicia, la ley establece de manera previsora la forma de resolver los casos en que dos autoridades se consideren competentes para ver un mismo asunto; o el caso contrario, que ninguna de ellas quiera atender el asunto por no considerarse competente. El conflicto de competencias se presenta siempre ante autoridades de un mismo rango, ya que, de no ser así, la competencia se dará por indicación del superior jerárquico sin conflicto alguno.

Consejería Jurídica del Ejecutivo federal. Es la dependencia de la administración pública federal centralizada encargada de representar al Ejecutivo federal en los asuntos en que éste sea parte; prestarle apoyo jurídico; emitir su opinión sobre proyectos de iniciativas de leyes y decretos para ser presentados al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras, proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico; además de coordinar a las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia jurídica. Los atributos esenciales de su naturaleza jurídica son: *a)* es una dependencia de la administración pública federal centralizada cuyo titular está subordinado directamente al presidente de la República, quien puede nombrarlo y removerlo libremente; *b)* le son aplicables las disposiciones que rigen a las dependencias del Ejecutivo federal, incluidas las relativas a presupuesto, contabilidad y gasto público federal; *c)* tiene asignada la función de consejero jurídico, y *d)* entre sus facultades destacan representar al Ejecutivo en las acciones y controversias, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo federal intervenga con cualquier carácter; solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades; participar en la actualización y simplificación del orden normativo, entre otras.

Contrato de obra pública. Puede entenderse por obra pública la realizada por el Estado (Federación, entidad federativa, municipio) o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. Toda obra relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles puede ser pública o privada; para los efectos legales se suelen considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, puentes, presas, puertos aéreos y marítimos, canales de riego y de navegación, pozos de agua y petroleros, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos. Entre las posibles formas de ejecución de la obra pública destacan la administración directa, el contrato de obra pública y la concesión de obra pública. Cuando se trate de obra pública de escasa cuantía, y que no requiera de equipo sofisticado ni de personal altamente especializado, es recomendable la administración directa y el empleo de mano de obra y materiales de la región. Otro esquema de ejecución de obra pública es el contractual, que implica la celebración del contrato administrativo con un particular. La concesión de obra pública es otra forma de gestión de ese tipo de obra: la administración encarga a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste y le confiere su explotación durante un plazo determinado.

Contratos administrativos. Son los acuerdos que celebra un órgano de la administración pública con otro órgano, o con particulares, con el fin de cumplir un objetivo de interés público y satisfacer una necesidad de interés general. Así, los contratos administrativos pueden celebrarse entre dos entes públicos a condición de que tengan personalidad jurídica propia; un ente público y una persona física o moral privada; un particular, una persona moral o física privada encargada de un servicio público; un particular y otro que cumple un mandato y representa a una autoridad pública, o un particular y un ente público que le delega la prestación de un servicio público (concesión). Los contratos administrativos privados se rigen, primero, por el derecho administrativo, y posteriormente, por el derecho privado civil o mercantil, lo que no le otorga al Estado una personalidad privada. Por su parte, los contratos administrativos públicos son los celebrados por el Estado con los particulares, con el objeto de satisfacer una necesidad pública cuya gestación y ejecución se rigen por el derecho público. Celebrado el contrato, la administración se reserva poderes para exigir la ejecución del contrato al contratante; llevar la dirección y control para modificar unilateralmente las cláusulas; sancionar al contratante por incumplimiento, o rescindir el contrato por incumplimiento, por causa de interés general o por incumplimiento involuntario

del contratante. Asimismo, las obligaciones de la autoridad son remunerar al concesionario o pagar al vendedor del bien o servicio; indemnizar al contratante, ya sea por la aplicación de la teoría del príncipe o por la de trabajos suplementarios, e indemnizar por la teoría de la imprevisión.

Declaración patrimonial (derecho administrativo). Acto jurídico unilateral, de buena fe, que realiza una persona física en tanto titular de un empleo, cargo o comisión en la estructura institucional del Estado, con el que da cumplimiento a su obligación de transparentar su situación patrimonial al asumir, durante el desempeño y al concluir el empleo, cargo o comisión para el que fue nombrado, electo o contratado. El objeto de este acto jurídico es hacer la declaración del estado patrimonial del servidor público, y su finalidad es que el Estado cuente con elementos informativos, tanto por lo que se declara como por lo que pudiera ocultarse, de modo que, por medio de la comparación de las declaraciones entre sí y de éstas con la realidad, le permita valorar el comportamiento del servidor público al utilizar como medida el estado patrimonial del declarante. El motivo de este acto jurídico es su idoneidad como uno de los mecanismos para supervisar y controlar la honestidad de los servidores públicos. También puede entenderse la expresión *declaración patrimonial* como el documento formal que la contiene.

Delegación (derecho administrativo). Es la figura jurídico-administrativa por la que el titular de una competencia estatal (autoridad delegante) la transmite por decreto, acuerdo, reglamento de carácter general, o mediante un acto administrativo concreto, y por servicio, materia, grado o territorio, a otros órganos o instituciones (autoridad delegada), que pueden o no formar parte de su estructura administrativa pero que actúan con plena autoridad respecto a las competencias delegadas. De esta manera, la delegación tiene como objetivo transmitir una competencia administrativa entre dos personas públicas, o una pública y una privada, que actuará con autoridad, por cuenta y obra de la autoridad pública. La delegación, en derecho administrativo, ocurre en dos casos: es interorgánica, cuando concierne a dos o más órganos de la administración, y es mixta, cuando la administración se apoya en una persona ajena a su estructura, un particular, para delegar la prestación de un servicio o la explotación de un bien nacional. La delegación se permite en el ámbito de la administración pública y requiere, para ser válida en todos los casos, de una disposición legal que la sustente. Asimismo, debe cumplir ciertos requisitos: 1) que la atribución de que se trate pueda ser legalmente transmitida; 2) que el titular de la competencia pública tenga la facultad de poder delegarla, y 3) que el que la recibe satisfaga las condiciones para poder ejercerla.

Derecho administrativo. El derecho administrativo es una de las principales ramas del derecho público. Usualmente, se le identifica con la regulación de la actividad administrativa del Estado, así como de la relación entre los particulares y el aparato público; sin embargo, se considera que también regula la actividad administrativa de las organizaciones internacionales cuya actividad externa es normada por el derecho internacional público. El principal propósito de la administración es lograr el correcto desempeño de los servicios públicos en términos de eficiencia, costo, calidad, oportunidad y pertinencia, a fin de alcanzar los objetivos políticos, sociales, económicos y jurídicos a que se ha comprometido. En este contexto, corresponde al derecho administrativo regular la integración y operación de dichos servicios, así como las relaciones de los mismos con sus usuarios, otras personas e instituciones. Entre las ramas sobresalientes del derecho administrativo se pueden señalar las relativas a las materias de regulación de los actos y los contratos administrativos; adquisiciones; obras públicas; arrendamientos; licitaciones; contratos públicos; administración y desarrollo de personal; administración presupuestal y contabilidad; administración de recursos materiales y servicios generales, de infraestructura tecnológica y comunicaciones, así como de servicios informáticos; seguridad pública; administración del patrimonio público; registro y catastro inmobiliario; responsabilidades; rendición de cuentas; transparencia de la información, etcétera.

Derecho minero. El derecho minero es la rama del derecho administrativo que promueve y regula la exploración y explotación de los recursos minerales de un Estado. En el caso de México, se puede añadir que son recursos minerales con carácter de bienes públicos del dominio de la Federación. Según la Constitución, la única propietaria de los recursos naturales del subsuelo es la nación, y para explotar esos recursos se tienen dos opciones: hacerlo en forma directa o vía concesiones a los particulares. La legislación minera es muy clara respecto de los recursos minerales, y en lo general establece que la nación tiene total dominio de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; de los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; de los combustibles minerales sólidos, y del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Derecho municipal. Es la ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución y por la importancia y trascendencia que tiene en el desarrollo económico, político y social del país. El

derecho municipal tiene relaciones muy estrechas principalmente con otras ramas del derecho público, ya que, al ser un ordenamiento político y administrativo, se le atañen vínculos cuya naturaleza y aplicabilidad pertenecen sobre todo a la esfera de disposiciones generales, abstractas e impersonales que, de manera adjetiva o sustantiva, regulan la estructura, organización y ejercicio de las funciones del Estado y de la administración pública.

Derecho pesquero (derecho administrativo). Rama del derecho que enseña y estudia aquella parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones de los sujetos que ejercitan actividades calificadas por la ley como pesqueras. Es una ciencia jurídica formada con base en el desarrollo alcanzado en los últimos años no sólo por las propias operaciones y faenas de la pesca, expansión de la actividad y enormes recursos capturados, sino también por los estudios e investigaciones llevadas a buen término dentro del campo pesquero. Posee sujetos precisos, inconfundibles, tradicionalmente llamados pescadores, o agentes pesqueros en la terminología actual. También posee un método, el jurídico, a imitación de otras ramas del derecho, que le permite llegar a resultados ciertos y de gran utilidad tanto para las ciencias jurídicas como para el mejor aprovechamiento social de los productos hidrobiológicos. El derecho pesquero goza de autonomía e independencia respecto de las demás ramas y ciencias jurídicas, al tiempo que mantiene las relaciones naturales con ellas para poder auxiliarse y complementarse de manera adecuada y perfecta, sobre todo para propósitos de su enseñanza. La materia objeto del derecho pesquero atañe por igual a las especies hidrobiológicas, así como al elemento del agua en donde viven los instrumentos materiales y técnicos que se emplean para el desarrollo de dicha pesca.

Desarrollo urbano. Se puede entender como la articulación de políticas gubernamentales, como mínimo, en lo relacionado con los sectores de vivienda, agua potable, saneamiento y transporte, con la finalidad de lograr un crecimiento urbano adecuado. Asimismo, está encaminado al mejoramiento, en todos los sentidos, de los centros de población que presentan de manera permanente una constante: el crecimiento urbano. Es importante señalar que el desarrollo urbano, como una tarea primordialmente de la administración pública, siempre estará ligado a las políticas gubernamentales que ejecute el gobierno en términos económicos y de oportunidad. El desarrollo urbano depende, en gran medida, de la capacidad financiera de los gobiernos locales.

Descentralización (derecho administrativo). Es una figura jurídica por la que se crean organismos, unidades administrativas, más o menos desvinculadas de la administración centralizada a las que se transfiere el objetivo de realizar alguna actividad estratégica o prioritaria del gobierno central. Los

organismos descentralizados tienen como principales características el que se les considere regidos por las disposiciones que les dieron origen y estar desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central; no obstante, son parte de la administración pública paraestatal. En principio, no están sujetos a una relación de jerarquía respecto de las dependencias de la administración central y se conducen, también en principio, con autonomía de gestión y bajo el mando de sus órganos de gobierno y sus propias regulaciones. Son características de los organismos descentralizados: *a)* origen legal: una ley del Congreso de la Unión o un decreto del Ejecutivo federal; *b)* personalidad: tienen una personalidad propia diferente a la del Estado; *c)* actividad: llevan a cabo una función administrativa estratégica o prioritaria; *d)* gestión: tienen autonomía de gestión, en principio no subordinados a la administración pública central, aunque sí a las disposiciones que la rigen; *e)* patrimonio: tienen patrimonio propio.

Desconcentración (derecho administrativo). Es una figura jurídico-administrativa por la cual un titular de un órgano administrativo reparte, entre varios órganos jerárquicamente subordinados, el ejercicio de una competencia que le es propia con el fin de facilitar el cumplimiento de una atribución. También es una figura que permite la creación, por ley del Congreso o por decreto, acuerdo o reglamento del Ejecutivo, de organismos técnicos especializados dependientes, administrativa y presupuestalmente, de un ente administrativo del sector central o del paraestatal y en los que se apoya para prestar sus servicios o desarrollar sus acciones. Su objetivo es doble: acercar los servicios administrativos al domicilio del usuario y descongestionar las oficinas centrales. Los organismos desconcentrados actúan en representación de la secretaría que los norma. Y para ser eficientes, la dependencia central debe asignarles facultades específicas que los convierta en órganos de decisión y puedan resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables que los crearon. La desconcentración, como función, va de la mano con la delegación y la descentralización. Sin embargo, las diferencias entre la desconcentración y la descentralización surgen en la forma como orgánicamente se realizan: mientras que los órganos desconcentrados pertenecen a la estructura de la administración pública central, los descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal. Éstos últimos tienen presupuesto, patrimonio y personalidad propios; los primeros no. En teoría, los descentralizados gozan de autonomía de gestión; los desconcentrados no.

Destitución de funcionarios o servidores públicos. Es la separación de una persona del cargo público que desempeña como corrección o por castigo. Esta figura tiene aplicación generalmente entre las clases trabajadoras al

servicio del Estado y demás entes públicos. En el ordenamiento mexicano, la destitución puede tener lugar cuando se incurra en los diversos supuestos de responsabilidad política, administrativa y penal. La responsabilidad política, que mejor debiera llamarse “responsabilidad por juicio político”, será sancionada con la destitución del servidor público y con su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Dicha sanción se impondrá después de la incoación del correspondiente juicio político, que tendrá lugar cuando los actos y omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, y esos actos pueden ser: el ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, el ataque a la libertad de sufragio y la usurpación de funciones, entre otros. Los supuestos de la responsabilidad administrativa se determinan como supuestos de incumplimiento de alguna de las muchas obligaciones que las leyes imponen a los servidores públicos, ya sean federales o del régimen local. De entre las faltas administrativas destacan: el soborno, la participación ilícita (si el particular está impedido o inhabilitado legalmente en algún procedimiento administrativo federal, estatal o municipal), el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la colusión con uno o más sujetos particulares, el uso indebido de recursos públicos, la contratación indebida de un ex servidor público, etcétera. Por último, en relación con la responsabilidad penal, es la que se determina por la acción u omisión tipificada en las leyes penales como “delitos cometidos por los servidores públicos”.

Desvío de poder. En términos jurídicos, denota alejamiento de la legalidad por parte de una autoridad gubernamental en la emisión de un acto, por lo que al encontrarse afectado de validez legal, es anulable. El desvío de poder es una actuación ilegal de parte de la autoridad que puede causar un agravio al particular. También implica desvío de poder cualquier acto ilegal de una autoridad que vulnera al Estado en su actuación o patrimonio a la sociedad. El desvío que vulnera a un particular puede ser combatido por las vías administrativa o jurisdiccional. En el primer caso se puede realizar a través del recurso de revocación que se tramita ante la propia autoridad que emitió el acto, aunque quien lo resuelve es una autoridad superior. El combate por vía jurisdiccional se realiza a través del juicio contencioso administrativo.

Educación (derecho administrativo). Se puede entender la *educación* en un trinomio integrado por un hecho, el resultado de un acto y, adicionalmente, como un producto. En el primer caso, la educación es un fenómeno social; es un resultado constante de la actividad de la sociedad cuando transmite los conocimientos. Esa transmisión la llevan a cabo, por lo general, las

generaciones actuales en relación con las generaciones emergentes. Asimismo, se ha mencionado que la educación es un acto, con lo cual se quiere enfatizar el aspecto intencionado de la educación ligado a un fin, a un propósito que puede ser social y que se puede visualizar específicamente en la educación formal, concebida como aquella que se da en entornos sociales formalizados y normados, con procedimientos estructurados en los que los saberes a transmitir se encuentran sometidos a cubrir con determinadas características, donde se plantean, además, métodos de enseñanza muy concretos y formas específicas de evaluar. Por último, en el aspecto de producto, la educación se concibe como un resultado, por lo que puede visualizarse de diversas formas: desde un individuo que ha sido exitosamente integrado a la sociedad en la que vive y desarrollará su vida como adulto, respetuoso de las normas de trato social y de las normas jurídicas que rigen la vida societaria. En su conjunto, la educación se regula en el sistema jurídico mexicano a través de las siguientes leyes: Ley General de Educación, que regula la educación que imparten el Estado, la Federación, las entidades federativas y municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y se reitera lo dispuesto en el texto constitucional: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional”.

Expropiación. La expropiación es una forma de adquisición a través del derecho público por parte del Estado. La Federación y las entidades federativas cuentan con la capacidad legal para invocar causas de utilidad pública y llevarlas a cabo; la primera, de acuerdo con lo dispuesto por las leyes federales, y las segundas, de acuerdo con las propias leyes de cada entidad. Esta institución jurídica ha evolucionado a partir del desarrollo del derecho administrativo, en donde, a partir de resoluciones judiciales, la autoridad ha modificado la ley para respetar la garantía de audiencia de los particulares y, por otro lado, evitar que, por medio de suspensiones concedidas a través de juicios de amparo, se eviten las construcciones de grandes obras de desarrollo en México.

Facultad discrecional. Es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones. Esta libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor a menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones. En sentido estricto, es la facultad que tienen los órganos del Estado para determinar su actuación o abstención, y si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación y cuál será el contenido de la misma; es la libre

apreciación que se le da al órgano de la administración pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello en los límites consignados por la ley. Las facultades discrecionales pueden clasificarse en: a) facultad discrecional libre, total libertad para actuar o no y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de la voluntad; b) facultad discrecional obligatoria. El funcionario público, por cuenta del órgano competente, tiene que actuar en uno u otro sentido, pero dentro de los límites que la ley contempla, y c) facultad discrecional técnica, dado que no toda actividad de la administración pública se traduce en actos jurídicos, sino que existen operaciones materiales de carácter técnico que quedan fuera de la órbita del derecho.

Fideicomiso público. Es un contrato mediante el cual los gobiernos (ya sea el gobierno federal, los gobiernos estatales o los ayuntamientos), a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmiten la titularidad de determinados bienes o derechos. Incluye recursos públicos federales a una institución fiduciaria para la realización de fines lícitos y determinados de interés público, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en las atribuciones del Estado para impulsar las tareas prioritarias y estratégicas del desarrollo. El fideicomiso público en su carácter de entidad goza de personalidad jurídica propia; es una persona jurídica colectiva propia, lo cual es una modalidad en la teoría de dicha institución.

Fuentes del derecho administrativo. Esta rama del derecho carece de fuentes de tipo exclusivo o diferente a las fuentes generales del derecho. Las fuentes formales específicas del derecho administrativo, a semejanza de las generales del derecho, pueden ser: la legislación en el sentido de actividad legislativa, la actividad social que deviene de la costumbre, la actividad jurisdiccional y la doctrina. Así, se pueden distinguir como productos de la actividad formalmente legislativa y de la materialmente legislativa la Constitución, el tratado internacional, la ley, el reglamento y la circular o similar disposición administrativa de carácter general, caracterizados como ordenamientos que contienen las normas del derecho administrativo. En ciertas circunstancias y condiciones, la actividad social llega a ser costumbre, entendida como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie que, en sentido jurídico, se interpreta como la práctica establecida con fuerza de precepto, lo que la erige como una fuente del derecho en general, ya que la repetición de actos de la misma especie puede generar una norma jurídica. Es la actividad jurisdiccional y no su producto, la jurisprudencia, la que genera el derecho. Se realiza la actividad jurisdiccional en ejercicio de la función pública jurisdiccional que, básicamente, consiste en *juris dicio*, en dictar

el derecho en caso de controversia. Finalmente, se entiende por doctrina al conjunto de opiniones de los jurisconsultos. En la actualidad la doctrina no puede considerarse como fuente formal y directa del derecho administrativo mexicano, pero sí debe tenerse como fuente mediata e indirecta del mismo, en la medida en que el legislador se inspira en las opiniones doctrinarias para la elaboración de la ley.

Función pública. Es la relación jurídica laboral existente entre el Estado y sus trabajadores, pero difiere del servicio que prestan los trabajadores, que responde a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. No obstante, es necesario aclarar que no toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales, el Estado se ve obligado a obtener los servicios de personas a través de distintas formas jurídicas, como contratos administrativos y privados, pero sin incorporarlas a su servicio como sus trabajadores. En la función pública los trabajadores pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades: civil, administrativa, penal y política.

Funcionarios públicos. Son aquellos individuos que prestan sus servicios dentro de la administración pública en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan. A los servidores públicos de alto nivel, de acuerdo con la estructura gubernamental, se les denomina funcionarios públicos. Con dicho término se identifica el rango y capacidad de decisión en alguna función específica en nombre del Estado. A través de sus Constituciones, México ha utilizado indistintamente los términos funcionarios públicos, altos funcionarios, funcionarios de la Federación, empleados de la Federación y servidores públicos para referirse a las personas que ocupan un cargo público y reciben por ello una remuneración, y aún más, para identificar a los ciudadanos encargados de integrar una mesa directiva de casilla en una elección, y por lo que no reciben compensación alguna. Es por ello que, para efectos jurídicos, el término de funcionario público no sólo ha caído en desuso, sino que también en cierta ineficacia.

Inalienabilidad (derecho administrativo). Es la cualidad otorgada por la Constitución o las leyes a ciertos bienes y derechos, que consiste en la imposibilidad absoluta o relativa de ser enajenados o transmitidos; al tratarse de ésta última, es necesario sujetarse a las formalidades especiales prescritas por las leyes para que la enajenación sea válida. En una primera categoría de inalienabilidad, están situados los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Enseguida están el petróleo, los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos y los minerales radiactivos, considerados por la Constitución como

inalienables, imprescriptibles. También son considerados inalienables e imprescriptibles los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, definidos como aquellos que son producto de culturas anteriores al establecimiento de la cultura hispánica en el territorio nacional; los restos humanos, de la flora y la fauna relacionados con esas culturas, y los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización sean declaradas de interés paleontológico. Asimismo, los bienes muebles e inmuebles propiedad de los órganos constitucionales autónomos también son inembargables e imprescriptibles.

Inmigrado. Es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en un Estado. La calidad de inmigrado sólo puede obtenerse después de residir en el país durante cinco años, con calidad migratoria de inmigrante, y de comprobar que se ha respetado la ley. Se otorga previa solicitud del interesado. La Secretaría de Gobernación tiene facultades discrecionales para otorgarla. En el caso de que ésta se niegue, el extranjero deberá solicitar una nueva calidad migratoria o abandonar el país. El inmigrado puede dedicarse a la actividad que desee, siempre que sea lícita y no se encuentre entre las que están reservadas a los mexicanos. Asimismo, puede salir y entrar del país libremente, pero no puede permanecer en el extranjero por más de tres años consecutivos, o más de cinco dentro de un periodo de 10 años, a menos de que compruebe que realiza estudios de posgrado y que está respaldado por una institución de educación mexicana, o que trabaja para una empresa mexicana establecida en el extranjero o compruebe que tiene una causa justificada, a juicio de la secretaría. La Ley de Migración, en su artículo sexto transitorio, fracción VI, establece que “los extranjeros que hayan obtenido la calidad migratoria de inmigrado, se equiparán al residente permanente”.

Interés público (derecho administrativo). Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho pueden clasificarse en dos grandes grupos: en el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales, dichas pretensiones constituyen el interés privado, y tienen la característica de que, al ser satisfechas, se producen beneficios solamente para determinadas personas. En el segundo grupo se encuentran las pretensiones que constituyen el interés público; es decir, las que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. El interés público es protegido por el Estado no sólo mediante disposiciones legislati-

vas, también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas. Es necesario considerar que la satisfacción del interés público es la finalidad primordial de las diversas actividades reglamentarias por la ley, conocidas como servicios públicos; por ejemplo, la educación, la salud, el suministro de energía eléctrica y el transporte urbano.

Juicio contencioso administrativo. Acto mediante el cual se resuelven, de manera imparcial, los conflictos suscitados entre los gobernados y las autoridades de la administración pública, mediante el cual se cuestiona la legalidad de los actos emitidos por la autoridad y que afectan la esfera jurídica de los gobernados. La jurisdicción administrativa en México ha tenido un devenir histórico de suma importancia que en la actualidad: ha dado lugar a la existencia, a nivel federal, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, en la mayoría de las entidades federativas de la República, a los diversos tribunales de lo contencioso administrativo locales. Todo tribunal de lo contencioso administrativo debe, por regla general, contar con autonomía para dictar sus fallos.

Licenciado en derecho. Es la persona que, al haber cursado el plan de estudios correspondiente a dicha carrera, ha obtenido el título correspondiente y la cédula expedida por la Dirección General de Profesiones, que lo habilita para desempeñar tal profesión en sus variadas formas: juez, fiscal, defensor de oficio, abogado, investigador, etcétera. Ejercer esta profesión sin contar con el título y la cédula correspondiente trae como consecuencia, además de incurrir en las penas respectivas, la de no tener derecho a cobrar retribución por los servicios profesionales que se hayan prestado. Quienes ejerzan esta profesión sin contar con título son llamados, despectivamente, *tinterillos* o *abogados huizacheros*.

Licitación pública (derecho administrativo). Se entiende como un procedimiento administrativo, en ciertos casos obligatorio para la administración, sujeto a un régimen de derecho público encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria pública, al cocontratante del contrato administrativo que mejor asegure a la administración la obtención de todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia. La concurrencia de aspirantes a cocontratantes resulta indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, que no puede existir si sólo se presenta un aspirante. La licitación pública puede ser abierta o restringida, según se convoque a todo interesado o sólo a quienes satisfagan determinados requisitos; por ejemplo, tener, cuando menos,

un determinado capital contable o estar previamente inscritos en un padrón o registro, para lo cual debieron satisfacer diversos requerimientos, como son el acreditar experiencia, solvencia económica, o haber cumplido con las inscripciones y registros que le sean exigibles en el orden fiscal o administrativo, etcétera. En razón de la nacionalidad de los aspirantes, las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales; en las primeras sólo pueden contender los nacionales, mientras que en las internacionales participan tanto nacionales como extranjeros. El procedimiento de licitación para seleccionar al contratante de la administración pública culmina, ordinariamente, con el fallo de la licitación, que puede producirse en el sentido de determinar contratante a uno de los licitadores, optar por una adjudicación compartida entre varios de los oferentes elegibles o, por último, declarar desierta la licitación.

Lotificación. Es la división de un terreno en lotes con fines urbanos. La lotificación se denomina *fraccionamiento* cuando el terreno dividido es de grandes dimensiones. Es un fenómeno de ordenación urbana y debe responder, en consecuencia, a una justa distribución de cargas entre los interesados o dueños de un lote, como son servicios comunitarios e infraestructura urbana. La propiedad lotificada obedece a la función social de la ordenación urbana y adquiere modalidades por este concepto. Entre las modalidades de la propiedad lotificada figuran la protección y conservación de áreas arboladas o boscosas, áreas de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y paisaje natural. Destaca la protección ecológica que implica evitar concentración o aumento de población en lugares densamente poblados, escasos de servicios públicos o sin entorno natural benéfico. En la Ciudad de México se regula por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mientras que en los estados de la República la ley que rige la lotificación es la municipal.

Medidas disciplinarias (derecho administrativo). Acción tomada por una autoridad judicial o también, en otro ámbito, de superior jerárquico, que tiene por objeto moderar la conducta de las partes en un juicio o de un subordinado para la observancia de las leyes.

Municipio. Entidad local formada por los vecinos de un determinado territorio para gestionar autónomamente sus intereses comunes. El municipio encuentra su fundamento jurídico en el artículo 115 de la Constitución, donde se le concede el atributo de la personalidad, y se entiende con ello que es sujeto de obligaciones y derechos. El municipio cuenta con tres elementos importantes, que son: el territorio, la población y el gobierno. Se debe entender por territorio aquella superficie terrestre que está sometida a la jurisdicción municipal y donde se asientan los seres humanos que lo habitan; sin embar-

go, no se debe perder de vista que el territorio municipal es parte del territorio estatal y, en consecuencia, del territorio federal. Población, por su parte, es el grupo variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupa un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que está unido por elementos culturales, políticos y sociales que lo diferencian de otros grupos poblacionales. Finalmente, por gobierno se entiende el conjunto de servidores públicos electos popularmente, designados según lo marca la ley, y cuya misión es conducir y dirigir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.

Nacionalización. La nacionalización consiste en una medida político-económica del Estado para reservarse una determinada rama económica de producción o de prestación de servicios. Toda nacionalización implica la conformación del principio de la rectoría del Estado en la economía; se concreta así su participación activa. En la nacionalización se ha utilizado con frecuencia la figura de la expropiación y no la del contrato de compraventa, ya que, al implicar consideraciones políticas del más alto interés público, resulta más adecuada la expropiación como forma de adquisición forzosa y no la compraventa, que requiere acuerdo entre las partes. Una nacionalización opera no sólo sobre el aspecto patrimonial de una industria, sino, fundamentalmente, sobre el control de servicios que se tendrá en esa industria. En la nacionalización, además de tratarse de una universalidad de bienes que en un principio no pueden identificarse fácilmente, la política por implementar es clara y concreta, lo que se traduce en el control de la industria o del servicio nacionalizado.

Negativa ficta. Se le conoce como el silencio administrativo negativo. Las administraciones públicas, por ley, tienen el deber de pronunciarse respecto de las solicitudes o peticiones que les formulen los administrados. Teniendo en cuenta lo anterior, el silencio de la administración pública se traduce como la omisión, la falta de respuesta e inactividad de los órganos que las encarnan, lo cual, de inicio, constituye una violación a los derechos de los administrados. En este sentido, el silencio de la administración pública corresponde a la ausencia absoluta de voluntad de los órganos u organismos administrativos obligados por ley a resolver, dentro de cierto plazo, una solicitud de los administrados en detrimento de su esfera jurídica de derechos y los priva del conocimiento objetivo y concreto de los efectos que pudieran haberse derivado en caso de haberse dado una respuesta expresa. La ley, de forma ficticia y a manera de subsanar la ilegalidad en que incurre la administración pública al no responder a una solicitud, le otorga el carácter de silencio administrativo, lo que no implica un presunto acto administrativo ni mucho menos

uno verdadero, pues el silencio no puede, en ningún caso, hacer el papel de expresión de la voluntad de la administración pública; más bien, corresponde a un mecanismo en favor del administrado encaminado a subsanar la omisión y falta de certeza jurídica en el derecho. Por lo que cabe al término *negativa ficta*, éste corresponde a la ficción legal derivada del deber de un órgano u organismo administrativo consistente en dictar una resolución expresa dentro del plazo fijado en la norma, como consecuencia de una petición o recurso formulados por los administrados, con la finalidad de otorgar certeza a la esfera jurídica de éstos últimos.

Normas administrativas. Son disposiciones jurídicas que emiten los entes del Estado, generalmente de índole ejecutivo, legalmente facultados para ello con el fin de regular diversas actividades. Las normas administrativas pueden establecer reglas generales, aun cuando son emitidas por entes públicos que realizan funciones también de tipo administrativo, ya que la ley los faculta para ello. En principio, sólo el Poder Legislativo puede emitir leyes; sin embargo, el titular del Poder Ejecutivo igual puede emitir reglamentos que también contienen disposiciones generales para desarrollar más ampliamente el contenido de una ley. Las normas administrativas tienen su origen en una disposición legal que faculta a los entes estatales para emitir reglas de carácter general para atender asuntos específicos. Asimismo, las normas administrativas no tienen las características de una ley porque no las emite el Poder Legislativo, quien sí tiene esa atribución por disposición expresa del artículo 73 constitucional. Las leyes tienen las características de ser abstractas, generales e impersonales, mientras que las normas administrativas están dirigidas a un público en particular y atienden asuntos específicos. Tanto los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como los organismos constitucionalmente autónomos tienen la capacidad legal de emitir normas administrativas. Éstas reciben, por lo general, los nombres de Normas Oficiales Mexicanas, reglas generales, lineamientos, disposiciones, acuerdos, circulares, oficios-circulares, bases generales, manuales de organización, manuales de procedimientos, políticas, bases y lineamientos y criterios, entre otros más.

Oficina de la Presidencia de la República. Es una de las unidades administrativas directamente adscritas al titular del Ejecutivo federal. La Oficina de la Presidencia se integra por la Secretaría Particular del presidente, la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, la Coordinación de Memoria Histórica y Cultural de México, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional, la Coordinación General de Política y Gobierno, la Coordinación de Asesores y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, cuyos titulares tienen igual jerarquía entre sí, los nombra y, en su caso, remueve el presidente y dependen directamente de

él. Asimismo, la Oficina de la Presidencia participa en las reuniones de gabinete, mecanismo de coordinación no previsto en la Constitución que reúne a los secretarios de Estado y a otros funcionarios que el presidente determine para establecer o valorar las políticas públicas, o para tratar asuntos de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal.

Órgano constitucional autónomo. Los órganos constitucionales autónomos son entes que cuentan con personalidad jurídica propia, cuyo origen directo es el texto constitucional mismo, en el que se les encuentra con un diseño que resalta su autonomía, así como su independencia respecto de los tradicionales órganos depositarios del poder del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y cuya creación obedece a la realización de una función primordial en la vida del Estado. Se trata de órganos destinados al cumplimiento de funciones estatales y al ejercicio de funciones públicas, por lo que requieren que su instrumento de creación sea directamente la Constitución. En el caso mexicano, la competencia atribuida a estos órganos es extraída, vía descentralización política funcional, de la competencia que en un principio tenía atribuida el órgano depositario del Poder Ejecutivo. La existencia de este tipo de entes obedece a la necesidad de que determinadas funciones sean realizadas con independencia de los tradicionales órganos sujetos a la clásica división tripartita del poder, con miras a que en su actuación queden protegidos de posibles influencias que pudieran contaminarlos. Así, el Estado cuenta con diversos entes autónomos a efecto de dar imparcialidad, eficiencia y autonomía a su ejercicio: el Banco de México; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Fiscalía General de la República, y el Instituto Nacional Electoral.

Patrimonio cultural. Son todos aquellos bienes muebles e inmuebles, incluso intangibles, tanto públicos como privados que, por sus valores históricos, artísticos, técnicos, científicos o tradicionales, principalmente, sean dignos de conservarse y restaurarse para la posteridad. En la legislación mexicana vigente se incluyen los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Patrimonio nacional. Es un conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social, o como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado y posee a títu-

lo de dueño, propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica. Conforme a la legislación administrativa federal se pueden observar tres diferentes tipos de patrimonio nacional: *a)* patrimonio intransmisible, que comprende los recursos del subsuelo y que el Estado mexicano adquirió el dominio directo con la consumación de Independencia; *b)* patrimonio de uso, incluye el conjunto de bienes muebles e inmuebles que, aunque son susceptibles de apropiación por parte de particulares, no han dejado de ser del dominio de la nación, y *c)* patrimonio de inversión, que son los recursos bienes e inversiones de fondos públicos que el Estado ha destinado o apartado a organismos descentralizados y empresas de carácter privado en las que participa y a los que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializados y otras finalidades de interés colectivo. Resulta menester aclarar que dentro del concepto de patrimonio nacional está ubicado el de *patrimonio cultural*. El primero encierra a todas las áreas como la historia, lo natural, lo geográfico y lo cultural; el segundo encuadra lo cultural y es parte del primero. El patrimonio nacional no puede trasladarse (no es susceptible de traslado) a otro país; en cambio, el patrimonio cultural sí. Los bienes administrados por el Patrimonio Nacional abarcan zonas arqueológicas y monumentos.

Permiso administrativo. *Permiso* significa licencia o consentimiento para hacer una cosa. Es el acto del poder público que establece, para el particular, una amplia libertad de obrar, pero en condiciones determinadas. Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

Poder jerárquico. La jerarquía, como relación, crea un poder jurídico especial que se llama jerárquico, el cual es ejercido por el “jerarca”, denominación proveniente del derecho canónico. El poder jerárquico ordena, coordina, controla y corrige la actividad administrativa en el ámbito interno de la administración. El supremo jerarca tiene, en principio, todos los poderes de administración necesarios para cumplir las tareas y cometidos a su cargo, en forma eficiente, a cuyo efecto puede y debe emitir todos los actos administrativos y realizar todas las operaciones materiales que fueran indispensables. El jerarca tiene también la facultad de “avocación” de la competencia del órgano inferior y la de “delegación” de su propia competencia. En nuestro país la primera reconoce suficiente fundamento en la jerarquía, en tanto que la segunda siempre necesita estar ordenada por ley. Ambas (avocación y delegación) constituyen excepciones al principio de que el ejercicio de la competencia es obligatorio e indelegable para quien la tiene asignada.

Presupuesto de Egresos de la Federación. Es el decreto mediante el cual se asignan fondos federales a los programas por realizarse en un año fiscal. Formalmente, el presupuesto es un proceso de carácter político en donde se deciden las políticas públicas de manera exclusiva por los representantes populares ante la Cámara de Diputados, las cuales serán financiadas por el gasto público. La elaboración del proyecto de presupuesto es de la competencia del presidente, pero su aprobación es función exclusiva de la Cámara de Diputados, que debe concebirse como el documento decisorio en cuanto a los gastos y las políticas públicas dentro de un ejercicio fiscal anual. Es menester mencionar que Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye sólo el desglose de los gastos necesarios para el país por parte de los poderes públicos, sino que representa un importante instrumento de fijación de políticas públicas; no es sólo un procedimiento administrativo de saber cuándo se gasta, sino que es un decreto por el cual la Cámara de Diputados determina cómo se gasta. Asimismo, no es un mero acto administrativo del Poder Ejecutivo, que se aprueba de manera mecánica por la Cámara de Diputados, pues entonces no tendría sentido involucrar a dos órganos de gobierno en su aprobación, sino que su organización constitucional debe formarse de conformidad con el principio de división de poderes; al observar los frenos y contrapesos apropiados respecto de la facultad exclusiva del presidente de elaborar y presentar el proyecto de presupuesto correspondiente. El presupuesto de egresos es el instrumento más eficaz para la programación de actividades, por lo que está relacionado de manera directa con la planeación económica. Es a través del presupuesto que se determinan las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

Procedimiento administrativo. Es el conjunto de actos anticipados que realiza la autoridad administrativa en el ámbito de su competencia, por los cuales ejerce la función dada por el mismo Estado, y que tienen por objeto materializar un acto administrativo que se dirige a un particular, con el fin de que se produzcan los efectos jurídicos establecidos en la normatividad aplicable. De igual manera, el procedimiento administrativo puede observarse como la serie de actividades que realiza la autoridad, en sede administrativa, tendiente a perfeccionar lo establecido por la hipótesis normativa y el caso concreto; es decir, que en el ámbito de su competencia, la autoridad administrativa ejecute los actos previos y necesarios que, materializados, se traduzcan en un acto administrativo que recaiga en un particular, encaminado éste a cumplir con el contenido de la norma jurídica.

Propiedad pública. Es el derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares, de derechos de propiedad cuyas características le

son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo. El bien, objeto de propiedad pública, debe ser considerado por la ley, exclusivamente, de dominio público; asimismo, los bienes de dominio público son imprescriptibles, lo que implica la imposibilidad de que un tercero adquiera la propiedad de un bien por el hecho de poseerlo durante cierto tiempo. Ahora, el concepto de propiedad pública conlleva una doble relación con el propietario, así como la clase de bienes sobre la que recae tal derecho. Sólo se concibe la propiedad pública cuando su titular es un órgano del poder público, capaz de poseer un patrimonio propio; de igual modo, la mencionada propiedad no puede recaer sobre todo tipo de bienes, sino sólo sobre aquellos que soportan las características de la propiedad pública.

Recurso administrativo. Es un medio de defensa que tienen los administrados y que se encuentra contemplado en la norma administrativa aplicada o, en su caso, en la norma general. Tiene como fin que la autoridad administrativa revise sus actos o resoluciones y, en su defecto, encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos; los revoque, los anule, los reconsidere o los rectifique, según sea el caso. De lo anterior podemos desprender que el recurso administrativo cuenta con diversos elementos que derivan de su propia naturaleza, como son: que se trata de un medio de defensa; es impugnabile ante la propia administración pública; se encuentra contemplado en la ley; es oponible a los actos o resoluciones de la administración pública que vulneren la esfera jurídica de los administrados, y su efecto será para que la autoridad administrativa revise el acto o resolución y, en caso de encontrar comprobada su ilegalidad e inoportunidad, los revoque, los anule o los reforme, atendiendo al caso concreto.

Registro administrativo. El registro administrativo se traduce como el signo distintivo que la autoridad administrativa asigna a cada dato informativo que tiene bajo su resguardo, para su identificación y clasificación, con la intención de sistematizarlos y que estén disponibles al particular para su acceso y consulta; surten efectos entre los particulares. Lo anterior ha originado que los registros públicos se constituyan como instituciones, que teniendo como base el derecho registral, le otorgan la publicidad formal que deben revestir ciertos hechos o actos jurídicos para que el público en general conozca y pueda hacerse sabedor de su existencia y consecuencias jurídicas, y en circunstancias específicas, para darle validez a los actos inscritos en ellos. La doctrina ha considerado que dichas instituciones fueron creadas para proteger derechos, lograr una debida transparencia jurídica y dar seguridad jurídica como su fin último.

Reglamento. Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. Los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del Poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes, a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Asimismo, son actos facultados al Poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle ejecutarlas. Las leyes, por su propia naturaleza, no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; los reglamentos, en contraste, tienden a detallar los supuestos previstos en la ley para que la individualización y la aplicación del orden jurídico sean claras y efectivas.

Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Es el conjunto sistematizado de disposiciones jurídicas, de carácter y observancia general, que regula el funcionamiento del municipio y su administración pública, así como los procedimientos, actividades y servicios públicos que proporciona dentro de su esfera de competencia. Asimismo, establece un mínimo de derechos y obligaciones a los habitantes, garantizando así el orden público y la seguridad de la comunidad. El Reglamento de Policía y Buen Gobierno tiene como finalidad primordial mantener la paz y la seguridad en el territorio en que se encuentra asentado el municipio a través de determinadas disposiciones jurídicas dirigidas a los habitantes de esa circunscripción territorial, con el fin de regular la organización, los procedimientos, las conductas y las sanciones, así como los recursos que admita la materia y la relación jurídica de las autoridades municipales con sus administrados.

Reglamento interior. Es el instrumento jurídico que, usualmente, expide el Ejecutivo federal con objeto de reglamentar las disposiciones generales que confieren atribuciones a las dependencias del Ejecutivo federal, pero que no es privativo de dicho poder y es también materia de los poderes Legislativo y Judicial, con objeto de reglamentar las áreas que son esfera de su competencia. Determina, de igual modo, la distribución de sus atribuciones entre las diferentes unidades administrativas de cada entidad, órgano o dependencia. Los reglamentos interiores no se dictan de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido para emitir una ley, y tienen el objeto de regular lo relativo a la actividad interna del órgano legislativo. Es importante señalar que existen reglamentos interiores que se expiden por órganos distintos al Ejecutivo federal, con fundamento en disposiciones tanto de orden constitucional como legislativas. Los reglamentos internos, como ya se indicó, son expedidos, por lo regular, por el presidente de la República; sin embargo, también deben ser refrendados por el secretario de despacho correspon-

diente, según dispone el artículo 92 de la Constitución, que señala: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

Relación jerárquica. En la administración pública es característico encontrar una subordinación de los empleados inferiores con los superiores en la organización. Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, esos poderes son los de decisión y de mando, que conserva la autoridad superior. El titular del Ejecutivo federal es, por lo tanto, el superior jerárquico de todos y cada uno de los funcionarios públicos que nombra, así como de los empleados que integran la plantilla del personal de las dependencias. Esa relación jerárquica implica, necesariamente, una subordinación de decisión y de mando del superior hacia el inferior. Lo anterior se justifica, ya que la titularidad del Poder Ejecutivo es unipersonal y el presidente de la República es el único responsable ante el pueblo de sus actos. No existe un órgano colegiado como responsable del ejercicio de atribuciones, a diferencia de los poderes Legislativo y Judicial. Ahora bien, el Ejecutivo se auxilia, para el ejercicio de sus funciones, de la administración pública descentralizada, de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal, de instituciones nacionales de crédito, de organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros, de fianzas y de fideicomisos. En este tipo de órganos también existe una relación jerárquica subordinada con los mismos elementos ya descritos para la administración centralizada.

Resolución administrativa. Se trata de un acto de decisión, por parte de una autoridad en sede administrativa, que consiste en la subsunción del caso concreto a la norma jurídica con el propósito de poner fin al asunto del que conoce, lo anterior, mediante una operación lógica jurídica a una condición de hecho dada en el mundo fáctico, que realiza la autoridad, previo estudio del asunto. Es, pues, un acto administrativo con carácter decisorio, con la presunción de legalidad, que decide sobre el fondo del asunto planteado, o bien, pone fin a un procedimiento. Cuenta con efectos vinculantes propios para su cumplimiento, de tal modo que registrará una situación jurídica concreta que imponga, reconozca o constate dicha situación. La finalidad de una resolución administrativa es concluir un procedimiento incoado ante la autoridad administrativa, cuyo objetivo es resolver la controversia principal al estudiar en su totalidad los argumentos hechos valer por los interesados, de tal forma que sus derechos se encuentren satisfechos y restituidos a partir de la nueva condición jurídica dada por la resolución que se haya emitido.

Responsabilidad patrimonial del Estado. Es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado. La responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los elementos fundamentales para que pueda hablarse, propiamente, de un Estado de derecho. La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado supone la existencia de dos sujetos: uno, denominado activo, que tiene el derecho personal de exigir una prestación, y otro llamado pasivo, que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva. El objeto de la relación jurídica es el derecho a la indemnización, y lo que se busca es la reparación; dejar indemne a la víctima por el daño que haya sufrido sin tener la obligación jurídica de soportarlo. Dicha indemnización comprende la reparación de los daños y perjuicios causados, incluidos los daños morales.

Responsabilidades de los servidores públicos. El ordenamiento jurídico mexicano establece un régimen de responsabilidades para los servidores públicos constituido en cuatro diferentes ámbitos: el constitucional, el administrativo, el penal y el civil. La existencia de este régimen múltiple de responsabilidades implica que, necesariamente, cuando existan acciones concurrentes y, por tanto, la aplicación de diferentes sanciones, los procedimientos respectivos se desarrollen de manera autónoma e independiente según la naturaleza de la acción que se deduzca y por la vía procesal que corresponda. Así, las autoridades tienen que turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas.

Salubridad pública. Es la parte del derecho de protección de la salud que se otorga a través de prestaciones realizadas por el Estado en beneficio del individuo y de la sociedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud de la persona y de la colectividad a fin de alcanzar un estado físicamente sano de la población del país, de manera individual o concurrente. Asimismo, es una condición imprescriptible y necesaria del Estado moderno, y requiere de una constante intervención nacional y de medios idóneos. El derecho a la protección de la salud se basa en la disponibilidad y accesibilidad de servicios de atención médica, salud pública y asistencia social. Son autoridades sanitarias el presidente de la República, la Secretaría de Salud, el Consejo de Salubridad General y los gobiernos de las entidades federativas.

Sanción administrativa. Consecuencia punitiva que una ley o reglamento establece para sus infractores, que importa en la esfera jurídica del sujeto pero sin implicar permanentemente la libertad personal o corporal. Las sanciones administrativas para los particulares se encuentran previstas

constitucionalmente en el apartado de derechos humanos dentro de la Constitución, por eso este tipo de sanciones debe ser escrupulosamente aplicado, garantizando en todo momento la ubicación de la conducta desplegada por el presunto infractor con la norma hipotéticamente violentada. Es necesario mencionar que también existen sanciones administrativas que se pueden imponer a servidores públicos y a personas que participan en contrataciones públicas. Éstas se encuentran previstas en el título cuarto de la Constitución, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”.

Secretaría de Estado. Órgano centralizado de la administración pública federal, carente de personalidad jurídica aunque dotado de especialidad funcional y cuya tarea principal se centra en auxiliar al Poder Ejecutivo en actividades concretas. El secretario(a) de Estado es la persona física, titular de la secretaría, y es nombrado(a) y removido(a) libremente por el presidente de la República. En este orden de ideas, la Secretaría viene a ser una estructura y el secretario(a), el funcionario(a) que la encabeza. Es necesario añadir que la Secretaría de Estado contará con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Servicio civil de carrera. Este concepto tiene como punto de partida la distinción que se hace dentro de los agentes del poder público, entre el político y el tecnócrata, y alude al propósito de integrar, entre los ocupantes de empleos públicos, un cuerpo selecto de servidores públicos, políticamente neutrales, que opere como la espina dorsal de la administración pública. Por tanto, la idea del servicio civil de carrera está orientada por el propósito de profesionalizar a ciertos servidores públicos, como son los ubicados en los mandos medios y en los inmediatos a los mandos superiores del aparato burocrático, a efecto de dar continuidad a los programas del sector público, para lo que se requiere propiciar su permanencia en el empleo a condición de que se capaciten y se mantengan actualizados en el desempeño idóneo de las tareas a su cargo. En el universo de los servidores públicos se distinguen dos categorías: de base y de confianza; éstos últimos, a su vez, pueden clasificarse en miembros del servicio civil de carrera y servidores públicos de libre designación. Los trabajadores de base gozan de inamovilidad en el empleo (excepto los de nuevo ingreso, que no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente). Los trabajadores de confianza, en términos generales, son los que desempeñan tareas de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, auditoría, manejo de fondos

o valores, control de adquisiciones y contratos, almacenes e inventarios, así como labores de investigación científica, asesoría y consultoría, además de actividades propias de los agentes del Ministerio Público, de policía y de las secretarías particulares. Dada su relativa seguridad en el empleo, el servidor público de carrera se ubica en una posición intermedia entre el personal de base y el de confianza no adscrito al servicio de carrera. En rigor, el servidor público de carrera viene a ser personal de confianza, habida cuenta de que desempeña tareas o labores que se acaban de mencionar.

Servicio público. Es la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental. Se concreta a través de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público. El servicio público es creado y organizado por el Estado mediante leyes emanadas del Poder Legislativo, y deben ser continuas, uniformes, regulares y permanentes; suponen siempre una obra de interés general oponiéndose al particular, y satisfacen necesidades materiales, económicas, de seguridad y culturales. Por otra parte, pueden ser gratuitas o lucrativas, pero varían de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espaciotemporales, de ambiente o climatológicas.

Servicio social. Actividad obligatoria y permanente del Estado cuyo fin consiste en promover el bienestar social, el desarrollo y la organización de la comunidad, así como mejorar, directa e indirectamente, el bienestar individual y colectivo a través de prestaciones fundadas siempre en el principio de solidaridad social. Atendiendo a la calidad de las personas que prestan el servicio social, éste se puede dividir en tres grandes grupos: *a)* servicio social de la administración pública; *b)* servicio social de pasantes, y *c)* servicio social de voluntariado. Con independencia de la persona que realice el servicio social, esta actividad siempre se caracterizará por ser obligatoria del Estado, ya que surge de la necesidad social o de la utilidad social y se resuelve a través de actos no lucrativos. Pueden satisfacer estas necesidades la administración pública, la iniciativa privada, los institutos de seguridad social y cualquier otro tipo de organización que, conforme a derecho, se constituya con fines de solidaridad social no lucrativos. Estas aportaciones son gratuitas, se regulan a través de ordenamientos jurídicos emanados del Poder Legislativo y el cumplimiento cierto y oportuno está a cargo del Estado, ya sea directa o indirectamente.

Silencio administrativo. Es la ausencia u omisión de actuación por parte de la autoridad administrativa. Igualmente, puede considerarse como la abstención de la autoridad para resolver una instancia promovida por un particular. Ante la carente expresión de la autoridad, el orden jurídico le confiere, en algunos casos, el efecto presuntivo de haberse pronunciado en contra de los intereses del promovente una vez que ha transcurrido el plazo o término correspondiente; en otros, le impone, también de manera presuntiva, un pronunciamiento afirmativo o positivo. De esta forma, se derivan diversos elementos para que opere esta institución administrativa: *a)* una instancia de particulares; *b)* omisión de la autoridad para resolver dicha instancia; *c)* agotamiento de un espacio temporal; *d)* presunción de una determinación de la autoridad, y *e)* negativa o afirmativa *ficta* respecto de la autoridad. Se considera que el silencio administrativo no es falta de forma, sino falta absoluta de acto, pues se entiende que la abstención de la administración pública con su silencio es la negación misma de la actuación o acto administrativo y, por lo tanto, se afirma que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos.

Síndico municipal. Es el servidor público municipal integrante del Ayuntamiento, quien es electo directamente por la población del municipio — por lo regular— para salvaguardar sus intereses. Es intermediario entre las personas y las autoridades, y además de representar al municipio en varias instancias, cumple con los principios de legalidad, honradez y eficiencia. El síndico municipal es parte del Ayuntamiento, de conformidad con lo estipulado en el artículo 115 de la Constitución, que indica que será designado, generalmente, cada tres años por vía de elección popular directa, ya que algunas veces no se cumplen las formalidades establecidas en la Constitución ni en las leyes derivadas, debido a los usos y costumbres de cada comunidad; sin embargo, reglamenta con precisión lo correspondiente a la no reelección relativa de los miembros del Ayuntamiento e indica que los presidentes municipales, regidores y síndicos electos en forma directa y popular, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Entre sus funciones más importantes destacan: asistir a las sesiones de cabildos; procurar la defensa y promoción de los intereses municipales; representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea partícipe; fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos en que no exista la correspondiente oficina en el municipio; participar en las comisiones de las que sea parte, con la obligación de recabar información de los asuntos de los habitantes, y proponer soluciones viables, entre otras.

Sociedades de participación estatal. Son empresas en las que resalta, como nota distintiva, la unión de capitales públicos y privados, lo que origina dos alternativas, ya que al depender del grado de participación del Estado en el capital de la empresa, ésta puede ser considerada como empresa de participación estatal mayoritaria, o bien, de participación estatal minoritaria, aunque cabe señalar que en el caso mexicano, además de lo señalado, existen empresas de participación estatal unimembres, por ser de pertenencia exclusiva del Estado. Bajo el rubro de sociedades de participación estatal, caben las llamadas sociedades de Estado o sociedades de economía mixta, o empresas semipúblicas, y que en el ordenamiento jurídico mexicano se encuentran reguladas bajo la denominación de empresas de participación estatal. El objeto de las empresas de participación estatal mayoritaria deberá ser el impulso y la organización de las áreas prioritarias del desarrollo, particularmente las relacionadas con la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares.

Tarifa (derecho administrativo). En lo relativo a los servicios públicos, se puede entender por *tarifa* la lista de precios o tasas legalmente aprobadas que deben hacerse del conocimiento de los potenciales usuarios. A excepción de los clasificados como gratuitos, los servicios públicos deben ser remunerados o retribuidos, lo que significa que el usuario del servicio público deberá pagar un precio o tasa por el uso o aprovechamiento del servicio, que se fija en una tarifa. Son servicios públicos gratuitos todos los atendidos con recursos fiscales, como el de alumbrado público y el de educación impartida por el Estado, por ejemplo. Se llama *precio* (precio público o derecho) a la retribución hecha por el uso de un servicio público oneroso cuando su aprovechamiento es optativo para el usuario potencial, cuando éste no tiene la obligación legal o reglamentaria de utilizarlo. Así ocurre en el servicio público de suministro de energía eléctrica, de teléfonos, de transporte, en el postal y en el de telégrafos, entre otros. Para fijar los precios públicos o de las tasas que conformen las tarifas respectivas, conviene tener presentes los principios de igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad, razonabilidad y certeza.

Trabajadores al servicio del Estado. Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por una autoridad competente. La relación jurídica de servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con los vínculos de trabajo, puesto que en ésta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México. Es el órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública de la Ciudad de México. El tribunal se encuentra dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Asimismo, cuenta con facultades para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares; imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniaras que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos. Actualmente, el tribunal funciona con una Sala Superior, cinco salas ordinarias que resuelven de forma colegiada, una sala ordinaria especializada en materia de responsabilidades administrativas y derecho a la buena administración y una Junta de Gobierno y Administración. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la Sala Superior se formarán salas auxiliares que tendrán la competencia que esta ley les otorga. La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México establece que la designación de los magistrados se realizará por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sujetos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, por un periodo de 10 años, al término del cual, si son promovidos o ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos de lo dispuesto por la Constitución.

Tribunales administrativos de las entidades federativas. Son aquellos que tienen por objeto resolver las controversias entre los gobernados y las autoridades administrativas de carácter local. En la actualidad existen organismos jurisdiccionales especializados en materia de justicia administrativa en las entidades federativas y conocen, predominantemente de manera general o genérica, de los conflictos en materia administrativa, por lo que pueden decidir respecto de todos los actos y decisiones administrativas locales y municipales, incluyendo aquellas que se contraen a la materia fiscal.

Usuarios del servicio público. Jurídicamente puede definirse como el sujeto de derecho que voluntaria o involuntariamente se encuentra en una relación jurídica de derecho público para el uso o disfrute de una prestación o bien público. En ocasiones la calidad de usuario es general e impersonal; en otras es una situación jurídica individual. El uso o disfrute de esta prestación puede ser gratuito o no gratuito. La relación no se encuentra en plano de igualdad, ya que las condiciones del convenio las fija unilateralmente la ley y el usuario lo acepta sin mayor recurso. En México, la situación jurídica del

usuario está determinada por la ley o reglamento del servicio que se presta, y su gratuidad y no gratuidad dependen del servicio que se disfrute. Así, la Constitución establece, en diversos artículos, los servicios públicos gratuitos. El usuario mexicano se encuentra protegido por todo un sistema jurídico que asegura el cumplimiento y el funcionamiento regular y continuo por parte de la administración pública.