Daniel
Márquez Gómez (coord.)

Manual de derecho administrativo

POLÍTICA Y DERECHO
SERIE TEXTOS PARA EL DERECHO

Daniel Márquez Gómez es licenciado en filosofía, y licenciado, maestro y doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma México (UNAM). Ha sido conferencista y ha participado en foros tanto en instituciones nacionales como en la UNAM, la Universidad La Salle y la Universidad Iberoamericana, y en instituciones extranjeras en China, Francia y Ecuador. Es autor de diversas obras y artículos sobre temas de derecho administrativo, control y corrupción. Su más reciente publicación es *La diasdoralogía como una teoría del fenómeno de la corrupción en México,* obra en coautoría con Beatriz Camarillo Cruz. Actualmente es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ
(coordinador)

Manual de derecho administrativo

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, 2019
[Primera edición en libro electrónico, 2020]

Diseño de portada: Teresa Guzmán Romero

D. R. © 2019, Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria; 04510 Ciudad de México
www.juridicas.unam.mx
Serie Textos para el Derecho, núm. 9
Coordinadora de la serie: Mónica González Contró
Coordinación editorial: Raúl Márquez Romero y Wendy Vanesa Rocha Cacho
Edición y formación en computadora: Edna María López García

D. R. © 2019, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel. 55-5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio. Todos los contenidos que se incluyen tales como características tipográficas y de diagramación, textos, gráficos, logotipos, iconos, imágenes, etc., son propiedad exclusiva del Fondo de Cultura Económica y están protegidos por las leyes mexicanas e internacionales del copyright o derecho de autor.

ISBN 978-607-16-6793-9 (ePub)
ISBN 978-607-16-6617-8 (Impreso FCE)
ISBN 978-607-30-2755-7 (Impreso UNAM)

Hecho en México - *Made in Mexico*

ÍNDICE

Nota introductoria, por Pedro Salazar Ugarte
Introducción, por Daniel Márquez Gómez

I. *Estado, poder y administraciónadministración,* por Adriana García García
   El Estado
   El poder
   La administración
   El poder del Estado en manos de la administración
   Conclusiones
   Actividades de aprendizaje
   Bibliografía
II. *Actividad del Estado y funciones públicas,* por Pastora Melgar Manzanilla
   El Estado y sus fines
   Actividad del Estado
   Funciones públicas
   Otras funciones del Estado
   Actividades de aprendizaje
   Bibliografía
III. *Las diversas teorías que explican al derecho administrativo,* por Itza Livier García Sedano y Alina del Carmen Nettel Barrera
   Introducción
   El derecho administrativo y la evolución del Estado contemporáneo
   Las teorías que explican el derecho administrativo
   Hacia una teoría crítica del derecho administrativo

Conclusiones
Actividades de aprendizaje
Bibliografía
IV. *Nuevas tendencias del derecho administrativo,* por Arturo Lara Martínez
Derecho administrativo y sus transformaciones
Gobernanza, un punto insoslayable en el ejercicio de la administración pública
E-gobierno
Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en el Sistema Nacional Anticorrupción
Transparencia
Bibliografía
V. *Administración pública federal, estadual y municipal,* por José René Olivos Campos
Introducción
Administración pública federal
Administración pública estadual
Administración pública municipal
Actividades de aprendizaje
Bibliografía
VI. *El acto jurídico y el acto administrativo,* por Daniel Márquez Gómez
La teoría del derecho como hipótesis sustancial para la comprensión de un fenómeno jurídico
Acto jurídico y acto administrativo
Los diversos actos administrativos
El procedimiento administrativo como acto administrativo
Actividades de aprendizaje
Bibliografía
VII. *Régimen de responsabilidad de los servidores públicos en México,* por Ana Elena Fierro
Interés público: propósito del régimen de responsabilidades

Evolución del régimen de responsabilidades en México
El Sistema Nacional Anticorrupción
Régimen de responsabilidades de servidores públicos y Sistema Nacional Anticorrupción
Derechos y obligaciones de los servidores públicos
Régimen sancionatorio de los servidores públicos
Reflexiones finales
Actividades de aprendizaje
Bibliografía

VIII. *El patrimonio y bienes del Estado,* por Margarita Palomino Guerrero
Marco conceptual
El término dominio público
Propiedad de tierras, aguas y espacio aéreo
Bienes del dominio de la nación
Patrimonio cultural del Estado
Sistema de administración y registro de los bienes inmuebles de la Federación
Dominio privado del Estado
El Estado y la adquisición de sus bienes
Conclusiones
Actividades de aprendizaje
Bibliografía

IX. *Justicia administrativa,* por Sonia Venegas Álvarez
Introducción
Delimitaciones del lenguaje
Recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo
Juicio contencioso administrativo federal previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
Actividades de aprendizaje
Bibliografía

X. *La tutela de los derechos humanos de los gobernados,* por Miguel Alejandro López Olvera

Introducción
Respeto a la dignidad humana
El órgano reformador de la Constitución
Poder Legislativo
Poder Ejecutivo
Órganos constitucionales autónomos
Poder Judicial
Actividades de aprendizaje
Bibliografía

NOTA INTRODUCTORIA

En las últimas décadas México ha vivido una especie de proceso reconstitucionalizador sin que se haya realizado un congreso constituyente. Esto puede constatarse cuando observamos los temas y materias constitucionales que han sido objeto de reformas profundas: justicia constitucional, organización electoral, justicia penal, transparencia, competencia económica, telecomunicaciones, evaluación educativa, energía, anticorrupción, derechos humanos, amparo, por mencionar sólo algunos de los más relevantes.

Este hecho, que puede analizarse y debe valorarse de diversas maneras, ha tenido múltiples consecuencias. Algunas de ellas han sido enminentemente jurídicas y otras tienen un espectro más amplio e impactan en los ámbitos económico, político y social. Pero lo cierto es que todas conllevan una transformación relevante en la manera en que estas cuestiones se regulan normativamente.

Ello ha obligado a todos los operadores jurídicos a actualizarse. Esto vale tanto para todas y todos los abogados, para los y las jueces, pasando por las personas ejecutoras de las políticas públicas y, por supuesto, por los y las profesores e investigadoras del derecho.

Algunos hemos sostenido que los cambios son de tal magnitud que los juristas y demás estudiosos y usuarios del derecho tenemos que “aprender a desaprender” lo que nos enseñaron en la universidad y durante la práctica profesional para razonar y actuar de una forma distinta a la que estábamos habituados. Ello supone un esfuerzo

intelectual relevante y una disposición intelectual a la que no todos están dispuestos.

El desafío es mayúsculo cuando pensamos en las nuevas generaciones de abogados. Los profesores y profesoras de derecho de todas las facultades del país deben hacer un esfuerzo de actualización sin precedentes y deben estudiar disposiciones, interpretaciones y decisiones jurídicas sobre bases normativas que no conocían y con resultados que no podían prever con los conocimientos que acumularon por décadas. Este hecho es particularmente desconcertante para un gremio que ha hecho de la tradición, la certeza y la estabilidad regulatoria sus elementos de identidad.

Por ello muchos enseñantes de las facultades y escuelas que enseñan derecho en el país siguen transmitiendo conocimientos sobre la base de textos doctrinarios cuyo contenido —objetivamente o, mejor dicho, normativamente— ha perdido vigencia. De esta manera forman juristas nuevos pero desactualizados. Algunos docentes, por ejemplo, siguen llamando "garantías individuales" a lo que constitucionalmente se llama "derechos humanos"; otros se refieren al "Distrito Federal" cuando la capital del país se denomina "Ciudad de México", y otros más —por evocar sólo algunos ejemplos simbólicos— transmiten las reglas de un sistema de justicia penal que perdió vigencia constitucional desde 2008. Muchos de ellos, de hecho, utilizan libros de grandes maestros que forjaron el derecho mexicano aprendido por las generaciones pasadas, pero que refieren y analizan normas que han dejado de tener vigencia hace muchos años.

Por eso, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en alianza con el Fondo de Cultura Económica, ha editado esta serie de libros bajo el título genérico de "Textos para el Derecho" que ha sido coordinada por la investigadora y

abogada general de la UNAM, Mónica González Contró, y que fue propuesta por quien esto escribe en septiembre de 2014 a la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional como parte medular del Plan de Trabajo de la Dirección del IIJ-UNAM para el periodo que va de esa fecha a septiembre de 2018.

Cada uno de los manuscritos ha sido redactado por investigadoras e investigadores que también tienen una destacada experiencia docente y que se distinguen por su vocación didáctica y una permanente actualización en sus conocimientos. De ahí la calidad y utilidad de los textos que componen esta colección inédita y absolutamente necesaria.

Los destinatarios últimos de los libros son, primero, los enseñantes de la ciencia jurídica, pero después y a través de ellos, sobre todo, los y las estudiantes de las facultades y escuelas de derecho de todo el país.

Nuestro principal propósito al editarlos es contribuir a la formación de abogadas y abogados que, además de contar con conocimientos sólidos y actualizados, entiendan y apliquen —desde sus diferentes trincheras— el derecho como un instrumento útil para coordinar la convivencia de manera pacífica; transformar la realidad social con criterios de justicia; combatir las discriminaciones; afirmar los principios democráticos, representativos y laicos; fortalecer un federalismo eficiente en el que el crecimiento y el desarrollo sean compatibles con los derechos de todas y todos y respetuoso del medio ambiente; fortalecer una institucionalidad orientada a la consolidación de un Estado liberal y social de derecho; en fin, hacer realidad el proyecto que ya se encuentra en nuestra Constitución vigente.

De esta manera cumplimos nuestra misión de investigar, enseñar y difundir el derecho y la cultura jurídica del siglo XXI a las y los juristas de esta azarosa y compleja centuria

que demanda de nuestra generación un compromiso sin condiciones con los principios y causas que han sido pensados para hacer posible que todas las personas tengan una vida autónoma.

El IIJ-UNAM agradece al Fondo de Cultura Económica, a través de su director general, Paco Ignacio Taibo II, y a la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de su rector, Enrique Graue Wiechers, su decidido apoyo y colaboración para que esta colección haya sido posible.

PEDRO SALAZAR UGARTE
Director del IIJ-UNAM

INTRODUCCIÓN

El Fondo de Cultura Económica, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ha iniciado una colección de obras didácticas denominada “Textos para el Derecho”. En la colección participan reconocidos especialistas en las diversas áreas del conocimiento jurídico, que enriquecen los contenidos de los manuales al presentarnos las nuevas tendencias normativas que han impactado en el derecho mexicano a partir de la década de los ochenta del siglo xx.

La obra que el lector tiene en sus manos es el *Manual de derecho administrativo*, elaborado colectivamente por expertos en las diversas ramas del conocimiento jurídico de la administración pública mexicana y mundial. La obra nos brinda una visión didáctica de los diversos temas que integran esta rama del llamado derecho público, por lo que en ella el alumno encontrará una guía introductoria al derecho administrativo, que tiene la pretensión de constituir una mirada inicial al mundo del derecho que aplica la administración pública mexicana.

Los temas se abordan en un lenguaje claro, simple y accesible, considerando que se dirige a estudiantes de la licenciatura en derecho. Así, los temas introductorios al derecho administrativo son: “Estado, poder y administración”, redactado por una especialista del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Adriana García García; la “Actividad del Estado y funciones públicas” lo redacta una joven especialista de la Facultad de Estudios

Superiores Acatlán, Pastora Melgar Manzanilla; sobre “Las diversas teorías que explican al derecho administrativo” disertan dos especialistas de la Universidad Autónoma de Querétaro, Itza Livier García Sedano y Alina del Carmen Nettel Barrera; las “Nuevas tendencias del derecho administrativo” las desarrolló Arturo Lara Martínez, joven doctor de la Universidad Autónoma de Guanajuato; un experimentado politólogo y administrativista, José René Olivos Campos, de la Universidad Nicolaíta, escribe sobre “Administración pública federal, estadual y municipal”; el tema “El acto jurídico y el acto administrativo” lo desarrolla Daniel Márquez Gómez, del Instituto de Investigaciones Jurídicas; la joven doctora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ana Elena Fierro, escribe sobre “Régimen de responsabilidad de los servidores públicos en México”; “El patrimonio y bienes del Estado” se asignó a la experimentada docente del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Margarita Palomino Guerrero; “Justicia administrativa”, a la profesora de la Facultad de Derecho, Sonia Venegas Álvarez, y cierra la obra el joven investigador Miguel Alejandro López Olvera, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, con el tema “La tutela de los derechos humanos de los gobernados”.

Como el estudiante podrá advertir, los especialistas que participan en la obra tienen una trayectoria amplia en el derecho administrativo, pero, además, son los docentes que, en las aulas de los distintos espacios de enseñanza, se encuentran formando a las generaciones de abogados que en el futuro realizarán su práctica en el país.

Cabe destacar que quizá el lector atento advierta tonos distintos en este trabajo, pero es debido a que cada autor muestra su estilo de transmitir conocimiento, lo que hace

que la obra se enriquezca con los diversos métodos y recursos didácticos en la enseñanza del derecho.

Por lo anterior se debe felicitar al Fondo de Cultura Económica y al Instituto de investigaciones Jurídicas, por esta iniciativa que contribuye a la enseñanza del derecho en general, y del administrativo en particular, en el país.

DANIEL MÁRQUEZ GÓMEZ

I. ESTADO, PODER Y ADMINISTRACIÓN*

PARA iniciar el estudio del derecho administrativo resulta imprescindible conocer sus objetos; a saber: el Estado, su poder y la administración. Así, a modo de introducción, el presente capítulo tiene el propósito de dotar al estudiante de una perspectiva general de estos tres conceptos desde la mirada del derecho administrativo. Se analizarán, entonces, los diferentes significados que *Estado*, *poder* y *administración* pueden tener en nuestro sistema jurídico y también la interacción que los mismos presentan en el ámbito del derecho administrativo.

Tradicionalmente, el análisis del Estado en la disciplina jurídica ha estado a cargo del derecho constitucional. Desde esta perspectiva se estudian las distintas formas de gobierno y las diversas vías de establecerlo y regularlo desde las Constituciones. Sin embargo, una vez establecida la existencia del Estado, sus orígenes y causas dejan de tener relevancia y lo preponderante resulta el análisis de su actividad.

Partimos, pues, de la existencia de un ente llamado Estado que cuenta con distintos mandatos u objetivos. Estos mandatos se encuentran establecidos, generalmente, en Constituciones, y algunos ejemplos son la procuración del bienestar social, la gestión de bienes públicos o de sistemas de educación y salud. Para lograr estos mandatos el Estado necesita poder; poder que le permita realizar e imponer conductas, incluso a través de la coacción. Es por eso que su noción difícilmente se separa del concepto de poder.

El poder que se le otorga para que cumpla con sus objetivos se ha dividido en tres tipos, relacionados con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Así, el Estado cuenta, por lo regular, con un poder o área encargada de emitir normas que regulen su actuar y el de los individuos a los que gobierna (Poder Legislativo). También con un poder o área que ejecuta y hace cumplir estas normas (Poder Ejecutivo). Y finalmente, existe un área de resolución de conflictos entre las autoridades y los individuos a los que gobierna, o entre los propios individuos (Poder Judicial). Dada la enorme diversidad de objetivos con los que cuenta el Estado, la función que presenta mayor complejidad es la ejecutiva. Adicionalmente, es a esta función a la que se le delega la facultad de imperio y coacción del Estado, por lo que éste necesita de una administración que ayude a cumplir con los numerosos fines. Esta administración es tan variada como objetivos pueden encontrarse en las Constituciones, y tan amplia como se necesite para cubrir las necesidades del servicio.

Sin embargo, el poder ilimitado y sin controles, en manos del grupo de entidades que conformen la administración pública, puede resultar en el no cumplimiento de los objetivos. Por esa razón, se deben imponer ciertos límites y condiciones mínimas de cumplimiento, especificando el *quién*, el *cuándo* y el *cómo*. Es, comúnmente, el derecho administrativo el encargado de establecer el *quién* a través de la creación de autoridades y delimitación de sus competencias, y el *cuándo* y el *cómo* por medio de procedimientos administrativos. Es necesaria también la creación de instancias específicas de control cuya principal función sea el monitoreo del cumplimiento de estas condiciones mínimas.

Para efectos didácticos y de simplificar al extremo la noción de un Estado con diversos mandatos, permítanme la caracterización caricaturesca de dichas relaciones en lo siguiente: imaginemos que somos un grupo de ciudadanos que cuenta con determinadas necesidades. Supongamos que una de esas necesidades es la obtención de una comida completa. La comida completa, con entrada, plato fuerte y postre, es el *qué*; es el resultado del mandato. Nosotros como ciudadanos contábamos con el poder de preparar comidas, pero por temas de conveniencia decidimos delegar nuestro poder en un restaurante llamado Estado. Como se trata de una comida con distintos tipos de platillos, se requiere de cocineros expertos en comida salada, de reposteros, de personas que sepan de compra de ingredientes, etc. Este restaurante, entonces, tendrá que organizarse para cubrir estas necesidades y allegarse del personal necesario para cumplir con el mandato de preparar y entregar la comida.

Así visto podría pensarse que el restaurante puede ejercer este poder ilimitadamente utilizando los ingredientes que quiera, el personal que determine, el tamaño que considere pertinente y en el tiempo que él estime. No obstante, el poder de preparar la comida no es un poder ilimitado. Para asegurarnos de que no ocurran abusos, desviaciones o errores tenemos a una persona encargada de redactar las recetas. Y las recetas deberán establecer ingredientes, procedimientos, criterios y tiempos para poder ser ejecutadas debidamente por el restaurante. Asimismo, se requiere de un área a la cual acudir en caso de detectar que las comidas no coinciden con las recetas.

Pues bien, en esta ejemplificación el restaurante constituye el Estado, el área encargada de hacer las recetas sería el Poder Legislativo, el área responsable de preparar la

comida el Ejecutivo y el área de resolución de conflictos el Judicial. Las recetas y bases mínimas son análogas al derecho administrativo, pues limitan y orientan el poder otorgado. Por último, el cocinero y sus pinches, con sus muchas especialidades, son la administración. Con base en este ejemplo, a continuación se explicará el concepto de Estado como un ente al que un grupo de individuos le otorgó poderes para realizar objetivos. Se analizará al poder como un poder político emanado de diversos individuos que cuando queda en manos del Estado debe limitarse, y que en manos del Poder Ejecutivo debe transformarse en política pública. Se analizará también el derecho de los individuos que originariamente otorgaron el poder a contar con un buen gobierno.

En el primer apartado se revisarán los distintos significados que puede tener el concepto de Estado y se describirán sus distintos propósitos y objetivos establecidos en la Constitución. En el segundo se verá el concepto de poder como poder político y la necesidad de limitarlo. En el tercer apartado se dotará de contendido al concepto de administración, sus tipos y formas, haciendo especial énfasis en su interacción dentro del propio Estado y fuera de él para con el ciudadano. Terminaremos en el cuarto apartado, donde examinaremos el poder del Estado en manos de la administración. En esa parte se describirá el derecho al buen gobierno como fundamento elemental del Estado y sus políticas.

El Estado

Independientemente de la disciplina de la que se trate, el Estado continúa siendo la unidad política más importante

del mundo moderno.[1] Al día de hoy, las naciones-Estado comprenden más de 90% de la superficie continental del mundo, mientras que en 1900 comprendían menos de 40%.[2] El presente apartado tiene la finalidad de brindar parámetros para su definición y ubicarlo como objeto central del derecho administrativo.

¿Qué es el Estado?

El estudio del Estado y su poder político ha ocupado las plumas de diversos estudiosos de distintas disciplinas, incluyendo la economía, la ciencia política y el derecho. El concepto de Estado no es unívoco y varía de acuerdo con la disciplina que lo analice o los tiempos en los que se realice. Desde la ciencia política, por ejemplo, pueden encontrarse distintas aproximaciones de investigación. Los Estados pueden ser considerados como una concentración de relaciones de clases sociales, como sitios de acción estratégica, organizaciones formales o modelos y prácticas culturales.[3] Desde la disciplina jurídica el concepto también ha cambiado; por ejemplo, de acuerdo con la tradición europea de pensamiento, el Estado era visto como un ente jerárquico superior a la sociedad. Se le identificaba con la burocracia persiguiendo el bien común y se le separaba claramente de la esfera de los intereses particulares.[4] En cambio, otras perspectivas jurídicas lo han ubicado como un conjunto de normas con jerarquías entre ellas.[5]

Antes de intentar establecer una definición de Estado, resulta pertinente apuntar que debemos ser cautos en cuanto a la adopción de una, pues el Estado no es único y a lo largo del tiempo se ha transformado en cuanto a los

objetivos de su creación, su alcance y sus funciones.[6] De acuerdo con Manow y Ziblatt, el Estado moderno puede entenderse como el resultado de varias superposiciones cronológicamente ordenadas de procesos históricos. Esta secuencia incluye procesos de formaciones iniciales de Estados-nación, de democratización y de intervención del Estado en la economía.[7]

Como lo explican Levy, Leibfried y Nullmeier, tomando en consideración las circunstancias históricas, las concepciones de Estado en un principio fueron más autoritarias. Más adelante, el concepto de Estado se asoció con democracia, constitucionalismo y sistema político, siendo el mayor cambio de concepción el momento en el que se vinculó con el de sociedad.[8] Así, actualmente se caracteriza por contar con el monopolio de la fuerza y recaudación de impuestos en un territorio específico, estar limitado internamente por sus propias leyes (Estado de derecho), formar una identidad nacional común y tener como meta el incremento de la riqueza social y su justa distribución.[9]

Ahora, si bien estas concepciones pueden ser orientadoras, la definición del Estado mexicano únicamente puede provenir de nuestra propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y su interpretación. Al respecto se apunta que no existe una definición explícita del concepto de Estado en nuestra Constitución. Sin embargo, una interpretación armónica de los artículos 40, 41 y 49 de la CPEUM nos conduce a identificar cuatro elementos básicos: población, territorio, poder y soberanía. El Estado mexicano, entonces, es un ente con soberanía emanada del pueblo mexicano, conformado como República representativa, democrática, laica y federal que ejerce sus funciones a

través de tres Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en determinados territorios.

La población puede definirse como

> […] un grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. El pueblo es la sustancia humana del Estado.[10]

"El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder".[11] Es el ámbito espacial de la validez del orden jurídico.

En cuanto a estos elementos, el propio Poder Judicial de la Federación ha destacado el de soberanía, definiendo al Estado como una entidad pública autónoma con uso de imperio o poder.[12] "La característica fundamental del poder estatal es la soberanía. A tal grado se considera esencial la soberanía al concepto de poder público, que ambas nociones se usan indistintamente. El poder público como elemento del Estado es la soberanía del Estado".[13]

¿Para qué se crea el Estado?

Como se señaló antes, la creación de un Estado tiene como motivo último la consecución de determinados objetivos y fines. Se crea al Estado para realizar la función pública, que a su vez puede ser entendida como aquella que supone la realización de actividades esenciales y mínimas "—sin importar cuál sea su tipo—, fundadas en la idea de

soberanía —de donde deriva su indelegabilidad—, cuya realización satisface necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades particulares semejantes".[14] Una vez creado el Estado, estos objetivos o tareas se transforman en obligaciones o responsabilidades.

De acuerdo con el artículo 25 de la CPEUM, corresponde al Estado

> […] la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

De acuerdo con este artículo, el Estado tiene a su cargo una variedad compleja de subobjetivos u obligaciones que le permiten garantizar este propósito tan amplio. Dichos objetivos son generalmente estudiados como obligaciones a cargo del Estado y se analizan en el derecho constitucional. Algunos ejemplos de estos subobjetivos son los siguientes: el Estado debe garantizar la educación de los individuos (artículo 3º de la CPEUM). La educación es una labor compleja regulada por una ley de carácter administrativo llamada Ley General de Educación. El Estado tiene también a su cargo la seguridad pública, y comprende la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos. Esta tarea es complicada e involucra diferentes instituciones, por lo que su regulación se encuentra tanto en leyes de carácter administrativo como de carácter penal. Asimismo, el Estado tiene que garantizar la salud de sus habitantes proporcionando servicios de salubridad (artículo 4º de la CPEUM). Otros objetivos son velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, para coadyuvar a

generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo, la emisión de moneda, provisión de agua, de electricidad, etcétera.

En el artículo 26 de la CPEUM se siguen delimitando los objetivos del Estado, y se incluyen, entre otras cuestiones, el desarrollo social, la planeación democrática, la competitividad, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía o la publicidad de datos confiables. Tales objetivos se encuentran descritos a lo largo de la CPEUM y son del todo variados y diversos. De acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Planeación, las responsabilidades del Estado incluyen fines políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos. Y dentro de estas responsabilidades se encuentran el fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales, preservación y consolidación de la democracia, la igualdad de derechos entre las personas, la atención de las necesidades básicas de la población, la promoción del empleo y la factibilidad cultural, entre otras.

¿Cómo funciona el Estado?

Para la realización de los objetivos ya mencionados, el poder conferido al Estado puede ser de distintos tipos. Tradicionalmente se los ha clasificado en tres tipos: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Si bien la tendencia actual es a referirse a estos tipos más como funciones y menos como poderes, nuestra Constitución recoge la denominación de poder. El artículo 49 de la CPEUM sienta las bases de la división de poderes y establece que “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Además, este artículo prohíbe la

reunión de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, y prohíbe que el Legislativo se deposite en un solo individuo, salvo en determinadas circunstancias.

Como su nombre lo indica, cada poder tiene una función primordial. El Legislativo se encarga de generar normas que permitan la operatividad del Estado y que obedezcan a la voluntad y preferencias de la población. El Ejecutivo tiene el deber esencial de ejecutar o implementar estas normas; es el "poder del Estado que se manifiesta a través de la actuación de la administración pública y el gobierno de la nación. Su finalidad tradicional es la aplicación, desarrollo y concreción de las leyes...".[15] Por último, el Poder Judicial cuenta con la tarea de resolver conflictos verificando que se cumplan las normas emitidas por el Legislativo; "De conformidad con el ordenamiento jurídico, es el encargado de administrar la justicia en la sociedad, mediante la aplicación de las normas jurídicas, en la resolución de conflictos. El poder público se refiere a la organización, institución o conjunto de órganos del Estado, que ejercen la potestad jurisdiccional y gozan de imparcialidad y autonomía".[16]

Cada uno de los poderes cuenta con sus propias estructuras institucionales. Sin embargo, dada la variedad de objetivos y la complejidad que implica su ejecución, es el Ejecutivo el que presenta una mayor diversidad en diseño y estructura. Ahora bien, dado que las justificaciones y explicaciones de la división de poderes no corresponden a este curso de derecho administrativo, nos limitaremos a señalar que hacia dentro del Estado, la rama encargada de ejecutar las leyes emanadas por el Poder Legislativo para conseguir los fines del Estado es el Poder Ejecutivo. Y es precisamente de éste de donde emana la administración y

la autoridad a la que, en esencia, regula el derecho administrativo.

El poder

El poder, como su nombre lo indica, permite *hacer*. De acuerdo con la Real Academia Española, poder es tener expedita la facultad o potencia de hacer algo. Incluso puede decirse que el poder permite obligar a un individuo a realizar una actividad aun en contra de su voluntad.[17] Existen diversos tipos de poder. y su clasificación depende del ente o persona que lo sustente o ejerza y del tipo de *hacer* que implique tal poder. Para efectos de nuestro análisis nos centraremos en el poder público; es decir, aquel poder delegado al Estado como institución creada para el ejercicio de un mandato otorgado por individuos.

Antes de continuar con el análisis del poder como mandato de Estado, resulta pertinente apuntar que proviene de una sociedad organizada. De acuerdo con nuestra CPEUM, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.[18] O sea, cuando hablamos de poder público hablamos de un poder originario del pueblo y que es delegado con la limitación de ejercerse en su beneficio. También está restringido por la forma de gobierno federal, establecida en el artículo 40 de la CPEUM, y en el tiempo, pues se pueden transformar las condiciones de la delegación de este poder en cualquier momento.

Nuestra Constitución también establece distintos tipos de poder de acuerdo con el tipo de función que realice. El artículo 41 de la CPEUM decreta que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, de los estados y de la Ciudad de México; a su vez, de acuerdo con

el artículo 49 de la CPEUM, los Poderes de la Unión se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como ya se ha mencionado. “[…] al existir una soberanía radicada en el pueblo, el poder de éste es […] uno solo y lo que se busca es dividir su ejercicio, su funcionamiento, por eso en la doctrina es frecuente que se privilegie la idea de que se trata de una división de funciones, propiamente dicha, más que una división de poderes…”.[19] De acuerdo con esto, los poderes pueden clasificarse por el tipo de función en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y por el tipo de entidad que lo ejerce, en entidades federales o locales.

La distinción entre los tipos de poder no obedece a una mera diferencia de funciones. La división implica una separación clara de los mismos, con objetivos específicos de control. La división de poderes

> […] supone la necesidad de que los depositarios de las distintas funciones estatales se controlen unos a otros con el fin de evitar la nociva concentración del poder en una sola persona o grupo de personas, con lo cual se trata de proteger la libertad de los gobernados. Se pretende que exista un sistema de frenos y contrapesos […] se trata, como decía el propio Montesquieu de que “el poder detenga al poder”.[20]

Con base en lo anterior, debemos entender al poder no como un fin en sí mismo, sino como un medio para obtener un resultado que, en términos generales, podríamos identificar con el beneficio del pueblo soberano que delegó su poder al Estado. Para que el Estado pueda conseguir ese resultado debe contar con poder. Sin embargo, este poder debe ser, al mismo tiempo, lo suficientemente amplio para que el Estado logre cumplir con sus funciones, y lo suficientemente limitado para que no abuse. Es así que cuando hablamos de poder, uno de los grandes temas es siempre el referido a sus límites y controles.

La administración

En el primer apartado se describieron las distintas concepciones que han existido de Estado y se le definió como aquella entidad encargada de lograr determinados fines. Se señaló también que para conseguir tales fines el Estado cuenta con distintas funciones que se depositan de forma primordial en tres poderes. Si bien los tres poderes cuentan con tareas muy importantes, lo cierto es que en el Ejecutivo se deposita una muy compleja tarea, pues requiere la ejecución de leyes hechas por otro poder y corresponde a materias tan diversas como objetivos relatados en la CPEUM. Así, el presente apartado tiene como propósito desarrollar la idea del ejercicio del Poder Ejecutivo a través de una administración.

Al igual que con la definición de Estado, la administración tampoco cuenta con una definición única. Existen varias, y la discusión sobre su significado en sentido material o formal es amplia.[21]

La CPEUM establece que para la ejecución de las leyes, el Poder Ejecutivo se deposita en un presidente.[22] Este presidente es la cabeza de una serie de entidades gubernamentales que conforman la administración pública. Entonces, el Poder Ejecutivo se compone de distintas dependencias, y éstas, a su vez, de distintos funcionarios públicos. Dada la variedad de fines y objetivos del Estado, resulta necesaria la especialización para lograr la consecución eficiente de estos objetivos; por lo tanto, la administración pública se encuentra dividida, esencialmente, por funciones y materias.[23] Podemos decir que esta organización administrativa corresponde a la

> […] forma o el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y ejecución, encaminada a la consecución de los fines del Estado.[24]

Si bien las Constituciones tienden a regular la administración de manera estructural, son las leyes las que detallan su funcionamiento.[25] Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) la que establece las bases de organización de la administración pública federal, dividiéndola en administración pública centralizada y paraestatal.

Como se explicará con mayor profundidad en otro de los capítulos de este libro, los organismos centralizados "son entidades creadas por ley o decreto, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios, que tienen a su cargo servicios y actividades públicas y están sujetos a la intervención y control del Estado, así como a un régimen jurídico de derecho público".[26] La administración pública centralizada, de acuerdo con el artículo 2º de la LOAPF, se compone de la Presidencia de la República y de dependencias: las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados.[27] Asimismo, existen distintas secretarías establecidas en el artículo 26 de la LOAPF, entre las cuales se encuentran: Secretaría General; de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Servicios Parlamentarios; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía; de Economía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Educación Pública;