

# TEMARIO DESARROLLADO

## CAPITULO 1

### “RECTORÍA ECONÓMICA”.

#### TEMA 1.- RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.

##### 1.1 El Estado Policía.

El tema de rectoría económica constituye la parte esencial del derecho administrativo.

Por estado policía puede entenderse:

- a) las primeras sociedades políticas, anteriores al estado moderno surgido en el siglo XV europeo, y
- b) el liberalismo inicial de los siglos XVIII y XIX.

**En las primeras sociedades políticas**, el poder público lleva implícita su condición de policía guardián o guardián de la sociedad. Así el estado se encarga fundamentalmente de legislar, hacer a guerra y mantener la tranquilidad pública; persigue la armonía entre las relaciones de los particulares, manteniendo un sistema esclavista, sin que surjan actividades significativas en materia de servicios públicos y económicos por parte del gobierno

La forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789 era la del Estado Monárquico- Absolutista, que estaba caracterizado porque el rey era el soberano, es decir, que por encima de su poder no había otro poder humano; porque el origen de su poder era de derecho divino, es decir, Dios y solamente Dios se lo otorgaba y solo ante Él respondía. Porque concentraba todo el poder, es decir, el rey "hacía" la ley, el rey "aplicaba" la ley y el rey "interpretaba" la ley. Un Estado donde el soberano tenía concentrado todo el poder y tenía no solo derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de todos sus súbditos, sino que además determinaba la vida económica.

**En el liberalismo** en esta segunda concepción del estado policía es que se deje actuar libremente a los particulares y que la sociedad política se limite únicamente a vigilar que las acciones de un particular no dañen o invadan la libertad de otro.

##### 1.2 Las tendencias liberales del siglo XIX.

El liberalismo surge a partir de una crítica contundente al sistema monárquico-feudal, que tuvo su expresión más acabada en la frase del Rey Luis XIV, que acuñó la famosa frase “El Estado soy Yo”.

Este liberalismo original tenía solo una dimensión política, sino también económica y filosófica. Los pensadores o ideólogos fueron los siguientes: Juan Jacobo Rousseau, Montesquieu, Diderot Voltaire, David Schmit, David Ricardo, Malthus, Dimensión filosófica: Jhon Locke, Hobbes, etc.

Todos estos filósofos y pensadores hicieron una crítica a la sociedad absolutista-monárquica que culminó en un proceso revolucionario de carácter político-social: la Revolución Francesa, y al mismo tiempo coincidió con la de un fenómeno de carácter científico-tecnológico: la 1ª Revolución Industrial que en un proceso simultáneo y convergente dieron origen a un nuevo tipo de sociedad: la sociedad capitalista y a un nuevo tipo de Estado: el Estado Liberal- Burgués.

Esta convergencia dio origen también a un nuevo tipo de trabajador el obrero industrial (el proletariado así denominado por Marx) y a una superexplotación de ese mismo proletariado naciente.

Ricardo Conbellas, en su libro “Estado de Derecho, Crisis y Renovación, el Estado Liberal, afirma que “El Estado Liberal surgió como un concepto de lucha. Un arma política de la burguesía con el objeto de imponer un nuevo orden político frente al viejo orden del Absolutismo (monárquico).

El liberalismo económico es la respuesta teórico y práctica que emerge en el momento en que la industria y el comercio comienzan a operar en gran escala; esta concepción teórico práctica va aunada a una mayor interrelación económica entre las naciones y constituye una consecuencia del resquebrajamiento del absolutista estado protector.

El liberalismo económico propugna porque se deje al individuo realizar libremente sus actividades económicas; al estado sólo debe corresponderle defender al país, administrar justicia y ocuparse de algunas tareas que no interesen a los particulares.

### 1.3 El intervencionismo Estatal.

Se califica de intervencionismo a corrientes muy distintas que han surgido a lo largo de tiempos históricos diferentes, dentro del estudio de esta categoría cabe considerar dos cuestiones principales:

- a) la que corresponde a una etapa político-económica del estado, y
- b) la que concierne al análisis de un conjunto de escuelas económicas que, desde

el siglo XVI, sostiene la conveniencia de que el estado decida, participe o maneje directamente la marcha de la economía.

1.- El inicialmente calificado como intervencionismo estatal es anterior al surgimiento del liberalismo económico, ya que durante la Edad Media (siglos V a XV) aparece el fenómeno del feudalismo, en **el que el estado va apropiándose cada vez de más atribuciones**, a fin de garantizar el desarrollo de los feudos y las pequeñas aldeas y el de su peculiar modo de producción y circulación de mercaderías.

2.- Escuelas económicas que propugnan la participación estatal en la economía; en este grupo caben:

**a) Los mercantilistas** hacen hincapié en la actividad comercial; sus exponentes Jean Bodin, Juan Colbert y Juan Botero, entre otros.

**b) Los socialistas utópicos**, entre otros, Roberto Owen, Charles Fourier.

**c) Otros socialistas** como Pedro Proudhon y Fernando Lasalle;

**d) El comunismo o socialismo científico** expuesto principalmente por Carlos Marx y Federico Engels,

**e) Los neoliberales**, destacan John Keynes y Milton Friedman, ya en el siglo XX, así como el llamado padre de esta corriente, Friedrich von Hayek, y

**f) La economía mixta** la cual estuvo vigente en numerosos países a lo largo de varias décadas del siglo XX.

1.4 El sistema de economía mixta y la rectoría económica del Estado.

**En la economía mixta, se da una participación del estado en algunas de las áreas de producción y de la comercialización de bienes y servicios que se estiman importantes, y el resto de las actividades se deja a la libre concurrencia de los gobernados.** Su propósito es conciliar los intereses de la colectividad con los del empresariado privado.

El sistema mexicano, predominantemente de libre empresa es en menor medida de economía mixta, **ya que pone en manos del estado los recursos estratégicos**

**señalados en el Art. 27 constitucional, pero protege a la iniciativa y la actividad particular, a la vez que incluye al poco desarrollado sector social.**

La rectoría económica del estado significa que éste puede, soberanamente indicar la orientación que ha de seguir la economía nacional. **El estado por otra parte posee también atribuciones de rectoría cultural, sanitaria, demográfica, ecológica, energética, etc.**

1.5 Comentarios de algunas disposiciones rectoras de la economía mexicana.

**Toda la legislación de contenido económico es, de cierta forma, rectora de la actividad económica y se encuentran en los siguientes rubros:**

- el Art. 25 constitucional
- el Art. 131 de la misma constitución (comercio exterior).
- la Ley Federal de Competencia Económica y,
- lo relativo a monopolios.

1.6 Artículo 25 Constitucional.

El Art.25 contiene una declaración de política económica del estado mexicano. Se refiere a tres puntos concretos:

- a) La rectoría económica.
- b) Los sectores productivos.

c) Las áreas económicas en que pueden participar los sectores (privado, social y público).

**a) En materia de rectoría económica** se establece que el desarrollo nacional implica, por parte del estado, lo siguiente:

- **definir actividades de interés público;** los lineamientos del sistema económico del país; que áreas corresponden a cada sector; la responsabilidad social en actividades empresariales;
- **fundamentar** unificadamente **las acciones estatales en éste renglón;** las medidas de interés público;
- **proteger los recursos productivos;** proteger al sector privado para que contribuya al desarrollo económico del país; el ambiente; las libertades individuales en actividades económicas;
- **fomentar al sector social;** una más justa distribución del ingreso; actividades de interés público; la expansión económica, el empleo, y

- **coordinarse para la planeación, la marcha de la economía y para el desarrollo con estados y municipios.**

**b) Sectores productivos.** Se garantiza la existencia y participación de los sectores privado (iniciativa privada), social y público (empresas estatales y paraestatales). En cuanto al sector social, se señala que forman parte de él ejidos, sociedades cooperativas, empresas sindicales, comunidades indígenas, empresas en que participen mayoritariamente trabajadores.

**c) Áreas económicas.** Se pueden interpretar que existen tres:

- **estratégica: reservada al estado** e incluye acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes, petroquímica básica, minerales radioactivos, energía nuclear, electricidad y lo que señale mediante ley el congreso federal;
- **prioritaria: reservada al sector público, solo o con la participación de los sectores privado y social.** Su delimitación queda en manos del legislador; por ejemplo: servicio de banca y crédito, y
- **libre: incluye toda actividad económica no considerada en las áreas estratégica y prioritaria; en ella pueden actuar libremente los particulares,** que quedan sujetos únicamente a un sistema de vigilancia por parte del estado.

#### 1.7 Comercio exterior.

La constitución política reiteradamente señala que el comercio exterior es materia reservada a la federación. Entre las disposiciones constitucionales que hacen referencia al comercio exterior podemos citar los arts. 73, fracc XXIX-A; 118, fracc I; 117, fracc. V, VI y VII, y el art. 131 constitucional, éste último tiene especial importancia dentro de los medios de acción de la administración pública y establece que:

**“Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o pasen de tránsito por el territorio nacional,** así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracs. VI y VII del Art.117.

**El Ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente,** a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Estas facultades las ejerce el presidente con base en el propio Art. 131, mediante los mecanismos contemplados en la Ley de Comercio Exterior, los cuales operan por medio de decretos que han de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La ley reglamentaria del Art. 131 permite decidir cuotas compensatorias cuando algún importador efectúa prácticas desleales. Mediante este mecanismo se estuvo en condiciones de permitir la salida o entrada de mercancías solamente cuando ello le convenía a la economía nacional, protegiendo al fabricante mexicano contra productos extranjeros y asegurándole un amplio mercado interno.

Cuando en la novena década del siglo XX (1986), México decide incorporarse al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) – actualmente Organización Mundial de Comercio-, ese mecanismo legal permitió abandonar la política proteccionista y abrió el mercado, en numerosos casos, conforme a los compromisos adquiridos, para, a su vez, intentar un aumento en las exportaciones a nuevos mercados. Lo mismo aconteció para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado en 1993.

### 1.8 Ley Federal de Competencia Económica.

Ley Federal de Competencia Económica (1992) su objetivo general es tutelar la libertad de comercio y combatir para ello las prácticas que la lesionen.

Para aplicar la ley antes mencionada se crea la **COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA** como un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría de comercio y fomento industrial, que contará con autonomía técnica y operativa, y tendrá a cargo **prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas** y las concentraciones, en los términos de ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones.

Esta ley es aplicable a todos los agentes económicos, sean personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones o agrupaciones de profesionales, fideicomisos o cualquier otra forma de entes que participen en la actividad económica.

### 1.9 Monopolios.

Monopolio: Privilegio exclusivo a un individuo o sociedad de vender o explotar alguna cosa en una región o territorio determinado.

El monopolio es una contradicción propia del sistema capitalista o economía de mercado, en cuya virtud, mediante el ejercicio de la libre concurrencia se obtiene el control de un área de la industria o del comercio, lo cual atenta contra la libertad económica.

El Art. 28 constitucional establece como derecho individual la libre concurrencia y, por tanto, prohíbe el monopolio y sus variantes. Ante el auge de las corrientes neoliberales, el tema del monopolio readquiere interés y relevancia.

La citada disposición de la ley suprema, reglamentada por La Ley Federal de Competencia Económica, establece que:

Están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

La ley castigará, y las autoridades perseguirán toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener aumentos de precios; todo acuerdo o combinación de los productores, comerciantes o empresarios de servicios, que hagan de cualquier modo, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios altos, y todo lo que constituya una ventaja indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituirán monopolios las actividades que el estado realice de manera exclusiva en las áreas estratégicas a que se refiere la propia constitución.

El estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés público, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio federal. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la adecuada prestación de los servicios y la debida utilización de los bienes.

## **TEMA 2.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.**

### 2.1 Antecedentes y evolución de la Planeación en México.

La planeación del desarrollo económico y social surge en 1926 en la hoy disuelta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; posteriormente, países no socialistas adoptan ese sistema para prever sus acciones de gobierno. En México a pesar de existir antecedentes significativos, la planeación es relativamente reciente (1980).

Los antecedentes nacionales del actual mecanismo de planeación son:

a) Ley sobre Planeación General de la República, 12 de julio de 1930, tuvo aplicación nula.

b) El primer plan sexenal (1934-1940), sin ser un verdadero plan de desarrollo, si contenía elementos de planeación.

a) Los programas de gobierno presentados de 1940 a 1976, estos documentos tuvieron Planeación.

d) Plan de desarrollo económico y social (1966-1970), que por falta de una adecuada infraestructura jurídica y administrativa no tuvo aplicación.

b) Plan global de desarrollo 1980-1982, elaborado conforme a las experiencias anteriores de acuerdo con bases técnicamente más adecuadas y que sirvió para la reforma constitucional de 1983, la cual estatuyó el sistema vigente.

## 2.2 Fines de la Planeación.

La Administración, considerada como un proceso, no puede ser arbitraria ni caprichosa, razón por la cual se recurre a la Planeación como la etapa primordial.

La planeación, dice la ley, es la ordenación racional y sistemática de acciones del ejecutivo federal para la regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país conforme a la constitución.

A través de la planeación se deciden anticipadamente acciones de gobierno fijando objetivos.

Mediante el llamado **sistema nacional de planeación democrática** se han de llevar a cabo las acciones relacionadas con el plan en lo concerniente a su preparación, formulación, instrumentación, control, actualización y evaluación. Dicho sistema estará integrado por las unidades administrativas que tengan a su cargo los asuntos relativos a la planeación dentro de cada secretaría o paraestatal y, además, permitirá la

participación de los distintos grupos sociales en esa actividad y será coordinado por la secretaría de hacienda y crédito público, a la que le compete aplicar la ley de la materia.

2.3 La planeación en las políticas: agropecuaria, educativa, laboral, de seguridad social, de asentamientos humanos, turística, tributaria, de gasto público, monetaria y crediticia, de comercio exterior, de estímulos y de procuración y administración de justicia.

**La planeación** en las distintas áreas de la actividad de la administración pública se efectúa al detalle **por medio de programas sectoriales** que el mismo plan nacional ordena que sean elaborados y puestos en práctica, para lo cual determina los lineamientos de su contenido. Mencionaremos algunos datos relativos a las políticas en materia:

a) **Agropecuaria.** Por este medio se pretende aumentar la producción y productividad del campo.

b) **Educativa:** El programa se denomina de desarrollo educativo y con él se pretende mejorar la calidad de la educación y elevar la escolaridad de la población.

c) **Laboral:** Está orientada hacia la creación de empleos productivos y la protección del nivel de vida de los trabajadores.

d) **De seguridad social:** A este rubro se le considera una necesidad básica de la población, y a cuya satisfacción debe otorgársele un trato preferencial en los presupuestos de gastos; se le estima como un complemento de la salud.

e) **De asentamientos humanos:** Este renglón se propone lograr un crecimiento racional y equilibrado de los centros de población, así como fortalecer la planeación urbana en los niveles estatal y municipal.

f) **Turística:** Está destinado a generar más empleos y divisas e incrementar el turismo social y cultural.

g) **Tributaria:** Tiende a ampliar las bases tributarias de los distintos impuestos y número de contribuyentes con menores tasas impositivas.

h) **De gasto público:** se quiere reducir el déficit presupuestario y perfeccionar los mecanismos de control del presupuesto.

i) **Monetaria y crediticia:** Se requiere lograr por su medio que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica, así como proveer tasas de interés moderadas y reales.

j) **De comercio exterior:** Se pretende propiciar los avances tecnológicos que den competitividad a los productos mexicanos.

k) **De estímulos:** Está encaminada a promover la actividad económica de los particulares con miras en los objetivos nacionales que el plan prevé.

l) **De procuración de justicia:** En este rubro la política está destinada a lograr el respeto a los derechos humanos, mejoramiento salarial al personal, el aumento de la seguridad pública y el combate al narcotráfico.

m) **Administración de justicia:** Se requiere propiciar reformas a la legislación a efecto de actualizarla y eliminar reglas anticuadas, fortalecer procedimientos conciliatorios y promover cambios a los planes de estudio de las escuelas y facultades de derecho.

## 2.4 Bases constitucionales de la planeación en México.

En nuestro país la base Constitucional de la Planeación fue determinantemente precisada en la reforma del 3 de febrero de 1983, en la que se publicaron los nuevos textos de los artículos 25 y 26 del Supremo Ordenamiento. El primero establece la responsabilidad a cargo del Estado de regir la economía, en tanto que el segundo precisa el imperioso acatamiento de la Planeación.

El Art. 26 cuyo contenido es materia del presente tema establece resumidamente: **que se organizará un sistema de planeación del desarrollo económico en el que participen los sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un plan obligatorio para la administración pública federal; ésta podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares para coordinarse en la formulación y ejecución de dicho plan.**

## 2.5 Objeto de la Ley de Planeación.

La Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, es reglamentaria del Art. 26 de la constitución federal, en su primera disposición señala que tiene por objeto establecer:

- las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;
- las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática.
- las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- las directrices para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, por medio de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esa ley, y
- los lineamientos para que las acciones de los gobernados contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La planeación es un asunto de la competencia de la secretaría de hacienda y crédito público, en la cual intervienen, mediante el “sistema nacional de planeación democrática”, las dependencias y entidades de la administración pública federal; el sistema está integrado por las unidades que tengan asignadas las tareas en esta materia dentro de cada órgano administrativo.

## CAPITULO DOS

## "EL PATRIMONIO ESTATAL".

### TEMA 3.- EL PATRIMONIO ESTATAL.

#### 3.1 Nociones generales.

El estado como persona moral o colectiva que es cuenta con un patrimonio cuyo manejo le corresponde.

**El patrimonio está integrado por los recursos materiales del estado**, tan importante, como su sistema jurídico, su ámbito territorial de actuación, su estructura política y su población

#### 3.2 Patrimonio del Estado. Concepto.

**Patrimonio del estado:** Universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones.

#### 3.3 Elementos del patrimonio. El territorio y todas sus partes integrantes.

**Como elementos del concepto de patrimonio del estado se pueden señalar:**

- a) **El titular del patrimonio:** el estado, como persona jurídica colectiva que es;
- b) **Qué integra dicho patrimonio:** cosas, derechos y recursos financieros; es decir medios de tipo económico;
- c) Una finalidad: **el bien común, el interés general, la justicia social, cumplir los cometidos o las atribuciones estatales, etc.**

**El TERRITORIO:** es considerado uno de los elementos del estado, es el espacio geográfico en que se puede aplicar el sistema jurídico creado por el ente político soberano (estado).

**Dentro de la idea de territorio se incluye: la superficie terrestre, el subsuelo, los mares y el espacio ubicado sobre aquél. Conforme al art. 42 constitucional, el territorio nacional comprende:**

- a) El de las partes integrantes de la federación (o sea, las entidades federativas);
- b) El de las islas, **incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;**
- c) El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo;
- d) La plataforma continental y **los zócalos submarinos de las islas.**

- e) Las aguas de los mares territoriales **en la extensión y términos que fije el derecho internacional, y las marítimas interiores, y**
- f) El espacio situado sobre el territorio nacional, **con la extensión y modalidades que establece el propio derecho internacional.**

**Resulta claro que el territorio no es del estado, en a una acepción patrimonial, sino que únicamente es (y ello no es poco) el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico; es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las decisiones soberanas de dicho estado.**

**Cuando el art. 27 de la constitución federal afirma que la propiedad del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, se refiere a que ésta, en su versión estatal, puede fijarle modalidades a los bienes de los particulares.**

3.4 Todos los Bienes de titularidad directa del Estado.

**El estado tiene la posibilidad de imponer modalidades a todos los bienes ubicados dentro del territorio nacional en que ejerce su soberanía, pero solo es titular de algunos bienes que por diversas causas le pertenecen, las cuales son consideradas patrimonio estatal, bienes éstos que el estado posee directamente o los cede en casos aislados y temporalmente a los particulares por medio de concesión o contrato, cuando la ley así lo permite.**

**El estudio del patrimonio del estado se hace a partir de un concepto amplio que incluye todo su caudal de contenido económico, para luego suscribirlo a los bienes o cosas; así se clasifica en bienes de dominio público y bienes de dominio privado estatal, siendo los primeros los más importantes y socialmente trascendentales.**

3.5 Los bienes de dominio privado del Estado.

**Los bienes de dominio privado del estado son aquellos a los cuales el legislador ha considerado innecesario otorgarles una protección tan rígida como a los bienes que integran el dominio público.**

3.6 Los ingresos del Estado por vías del Derecho Público y el Derecho Privado.

**El poder público, en sus tres niveles: federal, local o estadual, y municipal, capta recursos financieros en volúmenes de determinante consideración para la economía nacional; ello lo puede hacer por vías de derecho público y por vías de derecho privado.**

**Ejemplo de ingresos por vías de derecho público: impuesto sobre la renta**

3.7 Derechos de los que el Estado es titular.

Entendidos los derechos con un contenido económico, distintos de los bienes y recursos financieros, el estado es titular de una larga serie de ellos: servidumbres, patentes de invención, marcas, derechos de autor, participación en sociedades y asociaciones, derechos sucesorios.

3.8 El derecho del Estado sobre su patrimonio.

Para la corriente civilista, se trata de un derecho de propiedad con las mismas notas esenciales de esta figura en el derecho privado.

Rafael Bielsa sostiene que, si existe un verdadero derecho de propiedad, cuyo titular es el pueblo y que el estado únicamente administra el patrimonio común.

Concluimos **hay una titularidad soberana del estado sobre sus bienes.**

3.9 Evolución del concepto jurídico del Dominio Público.

En ocasiones se le identifica, erróneamente, con la totalidad de los bienes públicos. Para muchos autores, el dominio público está ya precisado desde el derecho romano; otros ubican su delimitación en la doctrina francesa de fines del siglo XVIII.

Dominio Público: forman parte de él los bienes más importantes del estado y que hay un interés cultural y ecológico, un afán de que cierto patrimonio trascienda, aún sobre el interés social, y sobre el momento histórico que se vive.

## **TEMA 4.- LA ADMINISTRACIÓN Y DISPOSICIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO.**

4.1 Clasificación de los bienes del Estado.

La subdivisión tradicional del patrimonio del estado seguido por la mayoría de los autores y por nuestra Ley General de Bienes Nacionales, es:

- bienes de dominio público, y
- bienes de dominio privado.

#### 4.2 Bienes del dominio público.

**Dominio Público:** es el sector de los bienes del estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a reglas de derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esa manera se asegure su preservación o racional explotación.

Conforme a nuestra legislación federal, serán bienes de dominio público:

##### **a) Los de uso común:**

- 1.- Espacio aéreo y sideral;
- 2.- Mar territorial;
- 3.- Mar patrimonial;
  - 4.- Aguas marítimas interiores: bahías, radas y ensenadas;
  - 5.- Playas;
  - 6.- Zona marítima terrestre;
  - 7.- Puertos marítimos y sus obras;
  - 8.- corrientes de agua, incluye cauce, ribera y zona federal;
  - 9.- Vasos de lagos, lagunas y esteros;
  - 10.- Obras hidráulicas;
  - 11.- Caminos y puentes: calles, avenidas, carreteras, caminos vecinales, terracerías, viaductos, autopistas y similares;
  - 12.- Parques, jardines y explanadas, y
  - 13.- Monumentos arqueológicos, históricos, artísticos y ornamentales;
- b) Ciertos recursos naturales: hidrocarburos, minerales, aguas del subsuelo y de las minas, plataforma continental y zócalos submarinos;
- c) Lechos del mar territorial y de las aguas marítimas interiores;
- d) Inmuebles destinados a un servicio público o a una actividad asimilada a éste: **palacios de los poderes federales, templos, establecimientos, fabriles; los afectos a organismos federales, a otros gobiernos, a entes de la federación y a asociaciones no lucrativas de interés social; predios rústicos al servicio de la federación, y los de los descentralizados (excepto sus oficinas);**
- e) Terrenos baldíos y terrenos ganados al mar, **incluyendo sus servidumbres cuando sean predios dominantes, y**
- f) Muebles valiosos e insustituibles: **expedientes de oficina, documentos, grabados, colecciones de museos, fono grabaciones, libros, etcétera.**

#### 4.3 Régimen de los bienes de dominio público.

##### **Características de los bienes de dominio público:**

a) Pueden formar parte del patrimonio del poder público en cualquiera de sus tres niveles: federal, local o municipal: **En efecto los arts. 27, 73 y 132 constitucionales reservan a la federación solamente algunos bienes en tanto que de acuerdo con el Art. 124, el resto del patrimonio público está regulado por la ley local, la que, conforme al orden jurídico de cada entidad federativa, distribuirá los mismos entre las órbitas competenciales correspondientes. Entre los bienes que quedan fuera de la órbita federal se señalan, aunque sin generalizar, las calles, los mercados públicos y los panteones.**

b) Su incorporación, desincorporación o cambio de destino, requiere un procedimiento especial de derecho público: **Aparte de que la constitución política es la que señala cuáles son los bienes estatales y la misma remite a una ley secundaria para regular las cuestiones dominicales, los arts. 17 y 37 de la Ley General de Bienes Nacionales estatuyen que este tipo de actos de administración patrimonial habrán de efectuarse mediante un decreto emitido por el presidente de la república. Además, la propia ley contempla detalles del cambio de destino, si se trata de cambiar de usuario dentro de la administración central, el acto lo emitirá el secretario del ramo.**

c) Son imprescriptibles: **El estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares, por el transcurso del tiempo (art. 16).**

d) Son inalienables: **El dominio público está, por esencia, fuera del comercio; hay; sin embargo, quien afirma que tal idea se refiere al comercio en el ámbito de los particulares y que, si están, este tipo de bienes, dentro del ámbito, dentro del comercio de derecho público, mientras no haya un acto de desafectación, esas cosas no podrán válidamente enajenarse en beneficio o a nombre de los administrados;**

e) Son inembargables: **En nuestro derecho esta característica es común a todo patrimonio estatal.**

f) Generalmente son concesionables: **Los bienes dominicales son en algunas ocasiones concesionables, dada su naturaleza o su importancia económica. Tal es el caso del espacio aéreo, la zona marítima terrestre, los yacimientos minerales, las aguas.**

**Los bienes así concesionados no salen del patrimonio del estado: este conserva el dominio y al particular concesionario le es permitido el uso y disfrute, según modalidades impuestas por la autoridad en el acto de la concesión; dichas modalidades contemplarán las circunstancias por cuya causa los bienes pueden regresar a la tutela directa del estado.**

g) Existe un régimen especial de infracciones y sanciones tendientes a protegerlos: **La Ley General de Bienes Nacionales vigente, contempla este aspecto de la dinámica de los bienes estatales: su protección represiva por parte del derecho público. A esto habrán de agregarse las disposiciones que para los propios bienes estatuyen el código penal y otros ordenamientos.**

h) Régimen fiscal privilegiado: **El orden jurídico les otorga un tratamiento fiscal de excepción, al establecer que los bienes de dominio público estarán libres de cargas tributarias en los tres niveles de gobierno.**

#### 4.4 Inalienabilidad de los bienes de dominio público.

**Los bienes del dominio público están fuera del comercio. Aquí es importante recordar la división del patrimonio estatal en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; en aquellos existe un interés por conservarlos, mientras que los segundos está claramente aceptado que pueden ser sustituidos con facilidad.**

#### 4.5 Decreto de destino para incorporar o desincorporar bienes al dominio público.

**Si un bien va a ser incorporado o desincorporado del dominio público, se requiere para ello de un acto administrativo llamado decreto de destino.**

**Los requisitos del llamado decreto de destino son:**

a) **Que sea emitido por el presidente de la república (si solo es cambio de usuario, el acto será del secretario de estado);**

b) **Que sea refrendado por el secretario de la función pública y del titular de cualquier otro órgano centralizado relacionado con el bien que cambia de destino;**

a) **Que sea publicado en el Diario Oficial;**

b) **Que esté fundado y motivado correctamente, y**

e) **Que se indique con claridad la justificación para que el bien salga del dominio público, pase a formar parte de él o cambie de usuario sin perder tal naturaleza.**

**Este decreto tiene por finalidad que los particulares sean informados acerca del manejo de estos bienes que a ellos les son valiosos, para que de esta manera opere el control social ante posibles abusos o desvíos en la administración del patrimonio común.**

#### 4.6 Bienes del dominio privado del Estado.

**Los bienes de dominio privado del estado son aquellos a los que el legislador ha estimado innecesario otorgarles tantos requisitos como a los que se hallan dentro del dominio público.**

### **TEMA 5.- MODOS DE ADQUISICIÓN DE BIENES POR PARTE DEL ESTADO.**

#### 5.1 Explicación previa.

**Existen medios jurídicos que permiten al estado incorporar a su ámbito de actividad directa algunos bienes y comportarse con éstos como verdadero dueño; ello ocurre además de la posibilidad que tiene el poder público de legislar en materia patrimonial de manera plena, sin más límites que el propio orden jurídico.**

#### 5.2 Modos de adquisición por vías de Derecho Público y por vías de Derecho Privado.

**El estado adquiere bienes tanto por vía de derecho privado como por vía de derecho público, según actúe como particular o haga uso de su carácter de ente soberano.**

**Estará adquiriendo bienes** por vía de derecho privado cuando reciba un legado o una herencia, realice contratos de compraventa, comodato, donación, fideicomiso, o bien mediante la prescripción, accesión, **etc.**

**Entre los** modos de adquirir bienes, regulados por el derecho público, **existen algunas excepciones como la conquista, la recuperación de territorios y la anexión. Usualmente el poder público adquiere bienes por: la** expropiación, el decomiso y la requisición, la obra pública y el contrato de suministro.

#### 5.3 Crítica a la doctrina de procedimiento de adquisición.

**Según la naturaleza del patrimonio estatal no se adquieren bienes, sino solamente se afecta a fines públicos o se le imponen modalidades para que queden sujetos a la administración pública. En todo caso, el patrimonio público ha de servir a los fines y atribuciones estatales.**

#### 5.4 Adquisición y soberanía territorial.

**El territorio no es propiedad del estado, sino su ámbito espacial de actuación jurídico-política; por tanto, no se adquiere territorio, sino que se ejerce o no un poder soberano dentro de un cierto lugar geográfico.**

**Según el Art. 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación.**

La propiedad originaria, como la entiende el constituyente, se limita a que el estado es jurídicamente soberano para establecer modalidades a la propiedad privada y regular el patrimonio público, es decir, el llamado dominio eminente sobre el territorio.

**Al lado de ese dominio eminente (imperio del estado sobre su territorio) existe el dominio directo, por medio del cual el estado sí se reserva ciertos bienes o actividades.**

**Respecto de recursos hidrológicos y mineros, la administración pública puede otorgar concesiones, pero el estado conserva el dominio.**

**El fundamento constitucional del dominio directo se encuentra en el Art.27, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo.**

Dominio directo: un sector de recursos naturales sobre los cuales el estado se reserva su explotación exclusiva, y que excepcionalmente concede.

#### 5.5 Expropiación por causa de utilidad pública.

**Constituye el más importante de los modos de adquirir bienes que tiene el estado dentro del derecho público.**

**La expropiación aparece entre los medios de acción que la administración ha empleado desde siglos atrás. Ya en la época del imperio romano era utilizado, y a lo largo de los siglos que siguieron a la caída de éste fue uno de los contados instrumentos con que el poder político podía enfrentarse al gran poderío económico de la iglesia.**

**A raíz de la Revolución Francesa de 1789, la expropiación se regula como una necesaria excepción al derecho de propiedad, que tan vehementemente**

**defiende y consagra ese movimiento; y se establece que la expropiación será siempre mediante indemnización justa, previa y en dinero.**

#### 5.6 Concepto de expropiación.

**Expropiación: es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización.**

**Se trata de un acto unilateral del estado, acto administrativo, en virtud de lo cual no se requiere el consentimiento del particular afectado; si bien es cierto que en ocasiones la administración pública procura obtener los bienes requeridos por otro medio, por ejemplo, compraventa o permuta.**

**La expropiación es un acto administrativo, de ninguna manera legislativo o jurisdiccional.**

#### 5.7 Elementos de la expropiación.

**La doctrina señala como elementos de la expropiación:**

- **la autoridad expropiante,**
- **el particular afectado,**
- **el bien expropiado,**
- **la causa de utilidad pública que motiva el acto, y**
- **la indemnización.**

#### 5.8 Concepto de utilidad pública.

**Utilidad pública: habrá cuando un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público, de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo.**

**La Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936, incluye una amplia enumeración de causas de utilidad pública:**

- a) **Servicios públicos;**
- b) **Caminos y puentes;**
- c) **Parques;**
- d) **Embellhecimento y saneamiento de poblaciones;**
- e) **Conservación de lugares históricos, artísticos y de belleza panorámica;**

- f) Guerra exterior o interior;
- g) Abastecimiento de artículos de consumo necesario;
- h) Impedir incendios plagas o inundaciones;
- i) Conservación de elementos naturales explotables;
- j) Distribución de la riqueza.

#### 5.9 Bienes que pueden ser expropiados.

Cualquier bien puede ser expropiado, pero debe pertenecer a un particular, **ya que no puede concebirse que el estado se expropie a sí mismo.**

**Para que determinado bien resulte susceptible de expropiación, se requiere que sea precisamente el adecuado para satisfacer la causa de utilidad pública que pretende ser atendida con él.**

#### 5.10 Procedimiento para decretar la expropiación.

**La expropiación se efectúa a través de un decreto del presidente de la república, por publicarse en el Diario Oficial de la Federación y con el refrendo de los secretarios de Función pública, de Hacienda y crédito público y de la dependencia directamente involucrada en el acto.**

**Como acto administrativo que es, debe de estar debidamente fundado y motivado ese decreto y publicarse, por segunda vez, en el Diario Oficial, si se desconociera el domicilio o el nombre del particular afectado. Esta segunda publicación suele efectuarse en tiempos muy variados: ocho días. tres días, 90 días, etc., pues la ley es omisa al respecto.**

**También deberá existir un decreto presidencial, con los mismos requisitos antes señalados, para declarar de utilidad pública determinada acción concreta gubernamental, y en virtud de la cual va a proceder la expropiación.**

**Esta declaratoria de utilidad pública, suele incluirse en el mismo decreto de expropiación, de tal manera que el decreto presidencial se refiere a tres cosas: la declaratoria de utilidad pública, la expropiación y la incorporación del bien al dominio público.**

**Con motivo de la aplicación de la Ley de Expropiación, el particular afectado puede interponer recurso administrativo. Este recurso habrá de ser gestionado ante la secretaría expropiante en un término de 15 días, cuestiones**

complementarias de procedimiento no se establecen en la ley, por lo que será necesario acudir a la teoría y jurisprudencia en materia de recursos administrativos y, en el plano legal, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y de forma supletoria, al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Si bien en el procedimiento expropiatorio no se requiere respetar la garantía de previa audiencia, la necesidad de integrar un expediente en la oficina que los efectúa ha sido considerada por la autoridad judicial mexicana como una obligación.

5.11 Derecho de reversión en la expropiación. Concepto de indemnización o justo precio.

**La Ley de Expropiación establece la re-expropiación o retrocesión llamándola reversión, la cual deberá intentar el gobernado si en un lapso de cinco años la cosa que se le quitó no ha sido utilizada, o bien se le destinó a fin distinto para aquél que fue expropiada.**

**La autoridad debe resolver en 45 días; el particular sólo está obligado a regresar lo que se le haya pagado por concepto de indemnización.**

**La indemnización, compensación que el estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio, está prevista en nuestro texto constitucional como esencia de la expropiación.**

**El Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 considera que la expropiación procederá por causas de utilidad pública y previa indemnización.**

**La Constitución señala que sea el valor catastral declarado o consentido por el particular, la base para la indemnización, y la ley de la materia establece un lapso máximo de un año para el pago de la misma. Un plazo mayor ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como anticonstitucional.**

**En la práctica opera la comisión de avalúos de bienes nacionales, la que auxiliándose de instituciones bancarias determina el monto o las bases para fijar el importe de la indemnización, dicha indemnización no puede ser más baja que el valor catastral.**

**La expropiación es una medida excepcional, en tanto el impuesto tiene carácter permanente, usualmente el estado, en la expropiación capta bienes y en el impuesto, dinero.**

#### 5.12 El decomiso.

**El decomiso. Por medio de éste pasan a propiedad del estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrados en la comisión de algún ilícito.**

**Si el delito es intencional se decomisarán los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si el delito es no intencional, solamente los ilícitos pasarán al estado.**

**El particular pierde bienes a favor del estado, como una sanción por su conducta ilícita (penal o administrativa).**

**El Art. 21 constitucional parece prohibir el decomiso administrativo, al limitar las sanciones que puede imponer el ejecutivo a multa y arresto. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que sí procede el decomiso ordenado por la autoridad administrativa, no obstante, lo señalado por el constituyente.**

**El aseguramiento. El aseguramiento que de ciertos bienes llega a ordenar el ministerio público no es una forma de adquirir bienes; se trata de retener algunos muebles e inmuebles que sirvan para averiguaciones previas o como medios de prueba en algún proceso penal, pero la propiedad no pasa al estado.**

#### 5 13 La requisición.

**Requisición: recuento y embargo de ciertas cosas en la guerra.**

**La requisita o requisición es una figura que surge en el derecho militar y se da ante una situación de guerra con el exterior o conflicto interior. Por medio de ella el estado va a adquirir temporalmente bienes. El último párrafo del art.16 de la constitución general de la república establece al respecto:**

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**La finalidad que se persigue al regular la requisición es limitar la acción de los ejércitos a efecto de preservar a la población civil de posibles saqueos.**

**La requisición ha de ser decretada por una autoridad militar (en nuestro caso la secretaría de la defensa nacional o la secretaría de marina), obedecerá a una situación de excepción (el estado de beligerancia), debe ser mediante indemnización y no implica perder la propiedad en definitiva (salvo cuando se trata de bienes perecederos).**

La diferencia entre la requisición y la expropiación **reside en que debe de existir una suspensión de garantías y que el particular perderá la propiedad solamente en forma temporal; además, debe ir referida a bienes que necesiten los militares, como alimentos, vestuario, equipo de transporte, habitaciones, etcétera.**

**La indemnización será en proporción a la temporal merma en su patrimonio que sufra el gobernado por la transitoria pérdida.**

**Existe la posibilidad de requisar servicios personales, no estamos en presencia, de un modo de adquirir bienes, pero sí derechos a favor del estado. La requisición de trabajos personales está contemplada en la legislación federal ante situaciones catastróficas o que dañen gravemente algún servicio público importante.**

**Para que proceda esa requisición de trabajo personal deberá ser suspendida previamente la garantía del Art. 5º constitucional, el cual prohíbe la prestación de servicios sin consentimiento del afectado.**

## **CAPITULO TRES "FINANZAS PÚBLICAS".**

### **TEMA 6. FINANZAS PÚBLICAS.**

#### 6.1 Nociones generales.

Los ingresos y egresos del estado, esto es, la captación y el gasto de los elementos pecuniarios de la organización política soberana, dada su trascendencia para la comunidad son objeto de estudio de diversas disciplinas jurídicas y no jurídicas.

A continuación, nos introduciremos al estudio jurídico de las instituciones relacionadas con los recursos monetarios del estado.

La actividad que el estado efectúa en el ámbito financiero se instrumenta, básicamente, por medio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, los cuales se fijan en cada uno de los niveles federal, local, y municipal. Dichos ordenamientos son de carácter temporal: su vigencia dura lo que el año fiscal, que en nuestro caso corresponde al año civil o calendario; es decir, del 1º. de enero al 31 de diciembre.

Constitucionalmente, esa actividad se encuentra regulada por el art 31, fracc IV.

#### 6.2 Actividad financiera del Estado.

En materia financiera, el estado realiza una importante actividad en materia financiera, encaminada a recaudar los recursos pecuniarios necesarios para cumplir con sus atribuciones. Dicha labor se efectúa sin móviles de lucro y se califica de financiera porque está referida a transacciones monetarias.

##### Actividad financiera del Estado.

Es la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.

**La actividad financiera estatal comprende tres momentos: la obtención, el manejo y la erogación de recursos pecuniarios.**

#### 6.3 Importancia del gasto público

El gasto público, es el que realiza el estado, o éste y los particulares por cuenta del mismo, es la vía por cuyo medio se solventan la mayor parte de las tareas estatales:

vigilancia, fomento, educación, salubridad, relaciones con el exterior, seguridad, etcétera.

Mediante el gasto público el estado influye decisivamente en la marcha de la economía de la sociedad, en los sistemas de economía planificada o socialista la importancia es trascendente en extremo.

#### 6.4 Vías de ingresos.

El estado obtiene ingresos por vía de derecho público y por vía de derecho privado. Los más importantes son por vía de derecho público entre los que se cuentan los tributarios, los empréstitos, la emisión de moneda y las contraprestaciones por servicios públicos. Unos y otros conforman **el ingreso público o estatal**, el que debe corresponder al gasto público.

Los ingresos obtenidos por el estado, por mecanismos públicos o privados, representan un capítulo fundamental dentro de su patrimonio e instrumento imprescindible para cumplir sus atribuciones y ejercer sus funciones. Los recursos financieros captados deben cubrir, de una u otra forma, las erogaciones que efectúe el poder público.

#### 6.5 Derecho Financiero. Concepto.

Es la rama del derecho administrativo que regula la actividad financiera estatal.

Cada uno de los campos de la actividad financiera estatal corresponde a una rama del derecho financiero, del siguiente modo:

- \* **Captación u obtención:**           **derecho fiscal o tributario;**
- \* **Administración o manejo:**   **derecho patrimonial público, y**
- \* **Gasto o erogación:**           **derecho presupuestario.**

#### 6.6 Gasto público. Concepto.

**El gasto público está constituido por las erogaciones monetarias que realiza el estado en el ejercicio de sus funciones;** forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo (presupuesto de egresos).

### **TEMA 7.- INVENTARIOS DEL PATRIMONIO DEL ESTADO Y CONTABILIDAD.**

#### 7.1 Inventarios.

Los inventarios son la expresión escrita del patrimonio, entendiéndose éste, como el **conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, sea esta física o moral.**

En el caso de las personas morales o colectivas el concepto adquiere mayor relieve, en atención de derechos y obligaciones o activos y pasivos, ya que la información proporcionada por el balance les permitirá a aquéllas la toma más acertada de decisiones.

Cuando se trata de personas físicas, el uso del concepto se circunscribe a situaciones muy específicas como son las cuestiones sucesorias, o bien la constitución o disolución de la sociedad conyugal.

## 7.2 Nociones generales.

El estado, en su carácter de persona moral o colectiva posee, de acuerdo con sus fines, un enorme patrimonio que comprende, entre otros, aquellos bienes de naturaleza intransmisible, como son los culturales y del subsuelo, los bienes de uso común; muebles e inmuebles que pudieran ser transmitidos a los particulares mediante procedimiento especial y que el estado destina a participar en organismos descentralizados y en empresas privadas. Todos ellos son susceptibles de ser inventariados, según sea su naturaleza.

Así, la Secretaría de la Función Pública debe llevar un registro de la propiedad federal y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la nación (Art.37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). A dicha dependencia, conjuntamente con sus similares de economía, de medio ambiente, recursos naturales y pesca, y de energía, le corresponde determinar las reglas aplicables en la elaboración y actualización de catálogos e inventarios generales de los bienes que conforman el patrimonio del estado. Y a la Secretaría de Economía, vigilar su estricto cumplimiento por parte de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal (Ley General de Bienes Nacionales).

Por otro lado, la secretaría de educación pública se encarga de llevar un registro de la propiedad literaria y artística y formular el catálogo de los monumentos nacionales, y la secretaría de medio ambiente, recursos naturales y pesca de efectuar el inventario de recursos naturales (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

## 7.3 Contabilidad. Nociones generales.

Es el método para inscribir el valor monetario de las operaciones comerciales (compras, ventas, ingresos, egresos, etc.) de una persona física o moral, con el

objetivo de ponderar sus consecuencias sobre el patrimonio de la persona de que se trate.

Los fines de la contabilidad son tres:

- 1.- Expresar la situación financiera de un patrimonio (toda persona física o moral tiene uno);
- 2.- Servir información para efectuar los cálculos relativos al pago de las cargas fiscales,
- 3.- Proporcionar los datos que requiere el responsable de la toma de decisiones, para el eficiente control de su actividad.

En la práctica las negociaciones pequeñas omiten la contabilidad; sólo cuando sus ingresos así lo justifican y están en la posibilidad de llevarla lo hacen.

Los inventarios forman parte del sistema contable, puesto que con ellos se consignan los activos y pasivos de las personas morales o físicas. Podemos afirmar que los libros o mecanismos que contienen la contabilidad periódica de las negociaciones constituyen verdaderos diarios de la vida de las empresas.

El estado, como ya se afirmó, cuenta con un patrimonio cuya existencia obedece al cumplimiento de los fines que se ha fijado, para lo cual, a su vez, requiere realizar diversas operaciones que afectan dicho patrimonio, lo que provoca una gran movilidad, la cual hace necesario, al igual que en cualquier empresa, consignar esa gama de transacciones para, de esa manera, reflejar la situación financiera del estado.

De la misma manera que toda persona física requiere un control que le permita balancear los ingresos obtenidos como producto de su actividad económica, con los egresos que se ve obligado a efectuar para la realización de dicha actividad (incluida su manutención cotidiana), el estado en su calidad de ente social que cuenta con un patrimonio muy superior al de los gobernados, patrimonio éste con el que lleva a cabo numerosas y complejas operaciones, cuyo propósito es cumplir con los fines que le son propios, es lógico que requiere un control tan complejo como lo son las mismas operaciones. De otra manera, no se podría pensar en la administración, no solo del estado sino de cualquier ente o patrimonio de persona alguna, sin que cuente con un sistema idóneo de contabilidad.

## **CAPITULO CUATRO. "ACTIVIDADES CONTRACTUALES DEL ESTADO".**

### **TEMA 8.- CONTRATOS QUE CELEBRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

#### **8.1 Concepto de contrato administrativo.**

El estado por la diversidad de cuestiones que realiza tiene la necesidad de realizar convenios y contratos que le permitan realizar sus fines, para lo cual se hace indispensable que entable relaciones con los particulares, ya que necesita de éstos en virtud de que el estado no tiene a su alcance todos los bienes o servicios que requiere.

Existen pues relaciones entre el estado y los particulares en que aquél despojándose aparentemente de su poder soberano, habrá de recurrir a concertar determinados pactos para producir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

De esta manera, puede haber contratos celebrados por la administración pública, los cuales son regulados por el derecho privado, pero el estado cuenta con determinadas ventajas respecto al particular, ya que no le son aplicables, el procedimiento de ejecución ni las vías de apremio.

A pesar de las múltiples ventajas con que cuenta la administración y que sea ella la que necesita del bien o servicio, los particulares parecen ser los más interesados en contratar con la administración pública, en razón del volumen de los bienes o servicios que se proporciona a los entes del estado, lo que hace ganar a los particulares de una manera superior que si contratan entre ellos.

Ahora bien, es una realidad que la administración pública celebra convenios y contratos.

**El convenio** es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales, por lo tanto, el convenio tiene dos funciones, una positiva: que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos.

**El contrato** es un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones, es una especie dentro del género de los convenios.

Dada la evolución del derecho administrativo, es necesario concluir que sí existen los **contratos administrativos**, los que pueden definirse como **aquellos que celebra la administración (más precisamente el estado, como persona jurídica) a efecto de cumplir con un fin público, o por cuyo medio se pretende satisfacer una necesidad pública.**

## 8.2 Características del contrato administrativo.

- a) Constituyen verdaderos contratos en razón de que son celebrados por acuerdo de voluntades, y que ésta es generadora de derechos y obligaciones.

- b) Una de las partes es siempre un órgano competente de la Administración Pública.
- c) El órgano administrativo lo celebra para satisfacer intereses públicos.
- d) Su régimen jurídico es de derecho público, razón por la cual puede contener cláusulas exorbitantes al derecho privado, aunque el hecho de que no las contenga expresamente no implica que el órgano administrativo no las pueda ejercer, ya que las mismas siempre se hayan presentes por la naturaleza propia del contrato.

## **TEMA 9.- ELEMENTOS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**

### 9.1 Sujetos.

**Sujetos.** Son por una parte el particular, persona física o moral; por la otra, el ente de la administración pública que pretende celebrar un contrato.

En cuanto al particular, no basta que tenga la capacidad de ejercicio que marca la legislación civil, sino que, además, si se trata de personas morales, sus representantes deben acreditar fehacientemente su personalidad para obligar a su representada. En ciertos casos se necesita que estén inscritos con la calidad de proveedores del gobierno federal o local, según sea el caso; es fácil advertir que la capacidad del particular se rige por normas tanto de derecho privado como público.

Respecto al ente de la administración pública, su competencia para contratar se encuentra prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o local, en su caso, sus reglamentos interiores y disposiciones legales correlativas, como en el caso de organismos descentralizados, donde se prevé al servicio público facultado para suscribir convenios y contratos.

Cuando se trata de órganos centralizados y desconcentrados, quien contrata es, en estricto derecho la federación como persona moral. Cuando se trata de contratos locales o municipales, los correspondientes municipios y entidades federativas si cuentan con personalidad jurídica propia cada uno de ellos.

### 9.2 Consentimiento.

**Consentimiento.** Presupone el acuerdo de voluntades de los contratantes, pero la forma de manifestarlo es diferente para cada uno ya que el particular, persona física o moral, la exterioriza en una forma simple y llana. Para el ente de la administración pública no es tan sencillo, ya que su consentimiento va precedido de ciertos requisitos que debe cubrir, ya sean legales o formales, como pueden ser la

convocatoria y licitación pública, la autorización de la partida correspondiente, la verificación de que el particular se encuentre inscrito en el registro de proveedores, etc.

### 9.3 Objeto.

**Objeto.** Como todo contrato, es necesario que se contenga en estos instrumentos un objeto **determinado, lícito y posible**.

### 9.4 Causa.

**Causa.** De un lado encontramos que el particular busca obtener un lucro como causa determinante de su actuación, en tanto que los entes de la administración tendrán como causa fundamental alcanzar sus cometidos o el interés público.

### 9.5 Finalidad.

**Finalidad.** En el contrato administrativo consiste en el propósito para la celebración de tal acto, lo cual se traduce en el fin último que se persigue con él que no es otra cosa que **la satisfacción del interés público**, tal y como acontece en los actos administrativos. Este elemento es de suma importancia, ya que la irregularidad de la finalidad en los contratos administrativos lo torna inválido; tal situación puede presentarse cuando el órgano administrativo adjudicara un contrato a favor de un licitador cuya oferta no sea la más conveniente para el Estado.

### 9.6 Forma.

**Forma.** Los contratos administrativos deben guardar la forma **escrita**. En algunos casos, estos instrumentos son elaborados en formatos establecidos ("machotes"), impuestos generalmente por la administración pública o por organismos internacionales; éstos lo hacen a efecto de asegurar el destino de los préstamos otorgados a los entes de la administración; así fuerzan a ésta y a su contratante a ceñirse a determinado formato.

## **TEMA 10.- SISTEMAS DE CONTRATACIÓN.**

### 10.1 Sistemas de contratación.

La celebración de los contratos administrativos que realiza la Administración está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formulación de la voluntad administrativa contractual, servirá para seleccionar a su cocontratante. Por ello dependiendo del régimen jurídico adoptado, la Administración Pública podrá elegir libre y directamente la persona con la cual

contratará, o bien carecerá de la libre elección, y tendrá que hacerlo bajo las formas restringidas.

### 10.2 Sistema de libre elección.

El sistema de libre elección del contratante de la Administración Pública consiste en la facultad que tienen los órganos administrativos para elegir, en forma directa y discrecional, a la persona con la cual van a contratar, sin sujetarse a procedimiento especial alguno.

### 10.3 Sistema de restricción:

Los sistemas de restricción limitan la libertad de los órganos administrativos para seleccionar a su cocontratante, ya que deben realizarla a través de un procedimiento especial. Estos sistemas restrictivos constituyen una excepción al sistema de libre elección, puesto que sólo son obligatorios cuando la norma jurídica los establece. Tal obligatoriedad es de vital importancia para la validez del contrato a celebrar, pues su incumplimiento trae consigo la nulidad de dicho contrato e inclusive acarrea responsabilidades administrativas para los servidores públicos que hayan participado en tal irregularidad.

Los procedimientos restrictivos que pueden adoptar los sistemas jurídicos son:

- a) licitación en sus diferentes tipos.
- b) la contratación directa;
- c) el remate o subasta
- d) el concurso.

## TEMA 11.- LICITACIÓN PÚBLICA.

### 11.1 Concepto.

Para Rafael Bielsa, **la licitación pública es un procedimiento administrativo que consta de varias etapas y por el cual se selecciona la mejor oferta en precio y calidad de un bien o servicio que la administración pública requiere.**

La licitación pública tiene su base constitucional en el Art. 134; sin embargo, las leyes han utilizado el término **concurso** como sinónimo de aquélla.

### 11.2 Naturaleza jurídica.

La naturaleza jurídica de la licitación consiste en un llamado que la Administración Pública hace a los particulares de manera impersonal para que le

formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En tal virtud, con la licitación la 1.- Es un procedimiento, en virtud de que se compone de una serie de actos regulados por las normas administrativas.

2.- Ese procedimiento tiene como finalidad la de escoger la persona física o jurídica, con la cual la Administración Pública habrá de celebrar un contrato determinado.

3.- La selección se hace sobre quien haya ofrecido las condiciones más ventajosas para la Administración Pública.

Administración Pública no hace ninguna propuesta, sino que la recibe de los licitadores.

### 11.3 Fines de la licitación.

La tramitación de la licitación, además de perseguir como finalidad asegurar para la Administración Pública las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, también contempla la eficiencia, eficacia y honradez; aspectos, estos últimos que integran la moralidad administrativa.

A fin de evitar que la licitación pública se preste a rebajas excesivas del precio, que comprometan en definitiva la correcta prestación contratada, nuestro sistema jurídico, tratándose de obras públicas y de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, no sólo tomó en cuenta la oferta de más bajo precio, sino que también la condiciona a la calidad de los productos, al financiamiento, a la oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Por otro lado, la licitación pública, al contemplar como **finalidad la moralidad administrativa**, evita que pueda existir complicidad entre funcionarios y contratistas o proveedores del Estado, que llevarían a adjudicaciones con motivos diversos a los requeridos por la Administración Pública.

### 11.4 Fases de la licitación.

La licitación pública, como todo procedimiento administrativo, requiere de una serie sistemática de actos que se desarrollan dentro de distintas etapas o fases que deben ser cumplidas para llegar a la decisión final. Las fases que integran el procedimiento licitatorio son:

- 1.- Autorización presupuestaria.
- 2.- Preparación de las bases o pliego de condiciones.
- 3.- Publicación de la convocatoria.
- 4.- Presentación de ofertas o propuestas.
- 5.- Apertura de ofertas.
- 6.- Admisión de ofertas.
- 7.- Adjudicación.
- 8.- Perfeccionamiento o formalización del contrato.

## **TEMA 12.- LICITACIÓN PRIVADA.**

### 12.1 Concepto.

La licitación privada, como un sistema restringido consiste en un procedimiento cerrado a través del cual se invita a personas físicas o jurídicas determinadas para que presenten sus ofertas, ante el órgano convocante, de las cuales se elegirá la más conveniente para el Estado.

Este tipo de licitación se caracteriza por constituir un procedimiento cerrado, en cuanto que el número de licitadores invitados a participar en ella son debidamente determinados.

Tal situación constituye una diferencia con la licitación pública, en cuanto en ésta el procedimiento es abierto, ya que el llamado se hace a personas indeterminadas, y puede concurrir a él todo interesado que satisfaga los requisitos legales. En cambio, en la privada sólo pueden concurrir las personas que expresamente hayan sido invitadas.

## **TEMA 13.- CONTRATACIÓN DIRECTA.**

### 13.1 Concepto.

La contratación directa es un procedimiento que realiza la Administración pública, a través del cual elige directa y discrecionalmente a una determinada persona, física o jurídica, para que contraten sin que exista la concurrencia u oposición de oferente alguno.

La contratación directa solo es aplicable en aquellos casos especialmente previstos en el ordenamiento jurídico, con lo cual adquiere el carácter de excepcional, ya que es procedente solo en casos específicos o de manera subsidiaria “como cuando se aplica ante el fracaso de una licitación”.

## **TEMA 14.- SUBASTA PÚBLICA.**

### 14.1 Finalidad.

La subasta pública consiste en la compra y venta de bienes en público, con ilimitada concurrencia y al mejor postor.

**Tiene como finalidad obtener el mejor precio posible**, a diferencia de la licitación que, como vimos, su fin es obtener las mejores condiciones, no sólo en cuanto a precio, sino también en calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, aunque como en la licitación, dicho fin se logra mediante la concurrencia de una pluralidad de participantes. Para ello es menester la publicación de la convocatoria respectiva. Por medio de la subasta pública la Administración Pública actúa como vendedora de bienes que son de su propiedad o de la propiedad de terceros. Como ejemplo del primero tenemos el caso de los bienes inmuebles del dominio privado de la Federación. O bien, tratándose de bienes decomisados administrativamente. El segundo caso se presenta en aquéllos supuestos en los cuales los órganos administrativos correspondientes recurren a tal medio para hacer efectivo el importe de créditos fiscales a cargo de los particulares propietarios de los bienes subastados.

## **TEMA 15.- EL CONCURSO.**

### 15.1 Concepto

. El concurso es aquel procedimiento de oposición que se lleva a cabo para elegir el co contratante de la Administración Pública, atendiendo a la capacidad científica, técnica, cultural o artística de las personas que se presentan a él, a fin de seleccionar a aquellas que tengan la mayor capacidad

### 15.2 Diferencia con la licitación.

El concurso se diferencia de la licitación en cuanto que ésta se basa en aspectos económicos que reviste la oferta más conveniente, en cambio, en el concurso la selección se apoya en la capacidad intelectual, científica, artística o técnica del participante, sin tomar en cuenta o sin interesar otros aspectos. De esta manera, a través del concurso la Administración Pública elige a la persona idónea que, por ejemplo, realice una investigación científica: esculpa un monumento público o realice cualquier otra obra de arte; o haga una composición de un himno u otra obra musical alusiva; o en su caso, para ingresar a la función pública.

## **TEMA 16.- CRITERIOS PARA DISTINGUIR LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE LOS CONTRATOS DE DERECHO CIVIL.**

### 16.1 Criterio subjetivo.

Conforme a los autores que adoptan este criterio para calificar a un contrato como administrativo, **deberá atenderse a que el propio contrato sea de interés público, es decir, que satisfaga una necesidad colectiva**, circunstancia que lo identificaría con el servicio y la utilidad pública, ya que mediante el servicio público se pretendió revestir de naturaleza administrativa al contrato de un servicio público que el particular ejecutaba directamente.

#### 16.2 Criterio de la jurisdicción.

En México, los únicos contratos cuya interpretación y cumplimiento son materia de algún tribunal administrativo son los de obra pública, para los cuales es competente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.; cualquier otro contrato celebrado por la administración pública, en caso de controversia, será conocido por los tribunales federales dependientes del poder judicial.

#### 16.3 Criterio del régimen a que están sujetos:

A) De derecho público: El estado debe respetar la normatividad. En este sentido, su actividad contractual tiene un definido matiz de derecho público; en el caso de contratos administrativos, es claro que el régimen a que éstos se sujetarán es de derecho público, con apego estricto a todas las disposiciones que se encuentren relacionadas con la materia específica en la que se pretenda celebrar un contrato

B) De derecho privado: Como ya se ha expuesto, la administración pública, en nombre de la federación, puede celebrar contratos de toda índole (a los que se ha denominado contratos de la administración), los cuales son regulados por normas de derecho privado, ya sean éstas civiles o mercantiles.

#### 16.4 Criterio de las cláusulas exorbitantes.

Es necesario definir las cláusulas exorbitantes, Georges Vedel dice que “son estipulaciones cuyo objeto es conferir a las partes derechos u obligaciones ajenos por su naturaleza a aquellos que son susceptibles de ser libremente consentidos por una persona en el marco de las leyes civiles o comerciales”.

En este sentido, las ventajas son siempre para el estado, lo cual determina que se rompa el principio de igualdad de las partes, que es fundamental en derecho privado y que en éste daría lugar a la ilicitud o nulidad.

Como ejemplos de cláusulas exorbitantes tenemos la rescisión unilateral, el estado excluido de la acción ejecutoria, las cláusulas penales y la obligación de ejecución forzosa del contrato

## **TEMA 17.- CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA.**

### 17.1 Concepto de obra pública

**El contrato de obra pública es el más usual e importante de los contratos administrativos.**

Concepto de obra pública: **es la construcción o mejora de un mueble o inmueble realizada para comodidad o servicio de la sociedad y que pertenece a un ente público.**

**La ley regula que el contrato de obra pública sólo hace referencia a los inmuebles, por lo que debemos concebirla como toda construcción, ampliación, conservación o mejora que realiza un particular contratista, en bienes inmuebles del estado y que éste utiliza en sus cometidos.**

### 17.2 Elementos del contrato de obra pública.

Elementos del contrato de obra pública. **Como elementos de este contrato administrativo señalaremos:**

- a) Sujetos. **Entidad o dependencia de la administración pública (federal, local o municipal) y el particular que realizará la obra, llamado contratista.**
- b) Consentimiento. **Habrá de otorgarse por decisión del funcionario facultado legalmente y el particular contratista o su representante acreditado en debida forma.**
- c) La obra pública. **Es la construcción o mejora de algún inmueble propiedad del estado. Es el objeto del contrato.**
- d) Forma. **Se celebrará por escrito, previo procedimiento de licitación.**
- e) Causa. **Una necesidad pública que debe ser satisfecha, para el particular: la obtención de un lucro razonable.**

Licitación. **Es necesario seguir el procedimiento de concurso previsto en la legislación, o exceptuarlo del mismo en los casos citados**

### 17.3 Base constitucional

Base constitucional. **La base o el fundamento constitucional del contrato de obra pública se encuentra en el Art. 134, El contenido de esta disposición jurídica es:**

**El contenido de esta disposición jurídica es:**

**Los recursos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.**

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

**Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el estado.**

**El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.**

**Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de la constitución.**

#### 17.4 Ley de obras públicas.

**Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Esta ley del 30 de diciembre de 1993 es reglamentaria del Art. 134 constitucional y establece una serie de disposiciones respecto al modo como se habrán de realizar los contratos de obra pública; de sus disposiciones podemos señalar las siguientes:**

- a) Reglas acerca del concurso o licitación a que habrán de someterse la asignación de los contratos, así como las excepciones a este procedimiento.**
- b) Los distintos tipos de procedimientos para la asignación.**
- c) Diversas clases de obra pública.**
- d) Las obligaciones del contratista, previas o posteriores a la celebración del concurso de obra pública.**
- e) Las causas de terminación del contrato: conclusión de las obras objeto del contrato, por irregularidades en el acto, rescisión, causas de fuerza mayor, convenio entre las partes.**

## **TEMA 18.- CONTRATOS DE SUMINISTRO.**

### 18.1 Contrato de suministro. Concepto.

**El contrato de suministro, junto con el de obra pública, se considera el típico contrato administrativo; se puede definir como el que celebra la administración pública con algún particular a efecto que éste le proporcione de una forma continua, ciertos bienes o servicios que el ente administrativo requiere para sus tareas.**

**Este contrato se realiza para la obtención de determinados bienes de uso corrientes de la administración, como papelería, artículos de escritorio, refacciones, mobiliario y productos para limpieza.**

### 18.2 Características.

**El contrato de suministro tiene las siguientes características:**

**1.- La parte compradora es una entidad de la Administración Pública Federal, ya sea central o paraestatal.**

**2.- La parte vendedora, puede ser una empresa privada o también puede ser alguna empresa del sector paraestatal que produzca bienes.**

**3.- Está sujeto a normas de Derecho Público.**

**4.- Tiene cláusulas exorbitantes.**

**5.- A través de este contrato. La Administración Pública Federal, cumple con los cometidos que cada dependencia tiene atribuidos.**

## **CAPITULO CINCO. " CONCESIÓN".**

## **TEMA 19.- TEORIA GENERAL DE LA CONCESIÓN.**

### 19 .1 Concepto.

Concesión: Es una figura jurídica en la cual el estado le permite al Particular desempeñar actividades que son propias del estado, en cuanto persiguen la satisfacción de las necesidades colectivas.

#### 19.2 Naturaleza jurídica de la concesión.

a) Contrato de derecho privado: Se presupone un acuerdo de voluntades entre el estado y el particular, se trata de un contrato puro y simple, regido por normas de derecho privado.

b) Contrato administrativo: Aquí se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular.

c) Acto unilateral: La concesión es un típico acto administrativo unilateral.

d) Acto mixto o complejo: La concesión comparte elementos tanto del acto administrativo unilateral, como del contrato.

#### 19.3 Elementos subjetivos de la concesión.

Los elementos personales de la concesión son el concedente (órgano estatal), el concesionario (particular) y el usuario (al tratarse de servicios públicos).

a) **El concedente:** Es la **autoridad competente** que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona (la mayoría de las veces) entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de factores para normar su criterio de decisión.

b) **El concesionario:** Es la persona física o moral **a quien se otorga la concesión**. Sus actos no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de alguna paraestatal.

c) **El usuario:** Es la persona física o moral **cuyos requerimientos** de prestaciones **van a ser satisfechos** con el servicio público concesionado.

#### **Derechos y obligaciones de la concesión.**

#### 19.4 Derechos y obligaciones de la concesión.

##### DERECHOS DEL CONCESIONARIO:

Derechos de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión. Podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieren para lograr el objeto de la propia concesión y recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas; además tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran en su ámbito de operaciones.

## OBIGACIONES DEL CONCESIONARIO:

El concesionario deberá ejercerla personal y directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla. Tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como la de no interrumpir el servicio público. También de acatar puntualmente la tarifa que corresponda. Además, los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, ya que se trata de cuestiones de interés público.

### 19. 5 Formas de extinción de la concesión.

#### DERECHOS DEL CONCESIONARIO:

Derechos de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión. Podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieren para lograr el objeto de la propia concesión y recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas; además tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran en su ámbito de operaciones.

#### OBIGACIONES DEL CONCESIONARIO:

El concesionario deberá ejercerla personal y directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla. Tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como la de no interrumpir el servicio público. También de acatar puntualmente la tarifa que corresponda. Además, los bienes deben ser cuidados y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, ya que se trata de cuestiones de interés público.

## **CAPITULO SEIS. "POLITICA ESTADUAL".**

### **TEMA 20.- POLÍTICA ESTADUAL. POLÍTICA ADMINISTRATIVA. PODERES DE POLICÍA Y FACULTADES DE POLICÍA.**

#### 20.1 La política estadual y administrativa.

**Política proviene del latín politicus y del griego politiké; es una ciencia social, que en ocasiones ha sido identificada con el derecho político. Su objeto de estudio son los principios o fenómenos dentro de los que se desarrolla la vida del estado, su nacimiento, sus tareas; ya como unidad básica se habla de**

**organización y funcionamiento de la política estatal para el logro de sus cometidos.**

**El Diccionario de Sociología, de Henry Pret Fairchild, define a la política, como “teoría, arte y práctica del gobierno”.**

**Desde una perspectiva que, acaso, permite definir mejor el tema, política es una forma de gobernar, de atender el sistema de gobierno adoptado por un país, por supuesto siempre velando por los intereses propios de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo, lo que se logra cuando se sigue un procedimiento para la solución de los problemas en general, o se aplica en especial, a cualquier dificultad. En este sentido, la política significa la orientación, la dirección, las prioridades que el poder ejecutivo y que en ocasiones el poder legislativo dan a la tarea de la administración o del estado.**

**Es válido el razonamiento de que la tarea política es un actuar orientado al logro de los fines estatales, basado en los principios de justicia y seguridad para propiciar una vida mejor de la colectividad. Es por eso que su especial poder jurídico deviene de propósitos no jurídicos, nada está sobre la ley y ésta puede establecer la regulación de la denominada política estadual, más no su control.**

**Sin embargo, es preciso dejar establecido que la política estadual (o estatal, mejor dicho) no se refiere a acciones autónomas ni fuera del derecho; por el contrario, la tarea misma del estado debe ser justificada y plenamente aceptada en un marco jurídico e institucional por la comunidad, por lo que sus actos son y deben ser regidos por el derecho público.**

**La política estatal tiene muchos rubros y en cada uno de éstos se encuentra un encargado o titular; en nuestro país podemos citar a los secretarios de estado (en el nivel federal), quiénes tienen la misión de conducir en sus respectivas ramas las reglas marcadas, pero la responsabilidad recae directamente en el jefe del ejecutivo, puesto que él asume la orientación general que se le imprimirá a la política estatal.**

**Lo anterior no implica que los secretarios de estado no tengan responsabilidad; la tienen, pero es respecto a su superior jerárquico, porque además con base en su actuación, y a la información y desarrollo de su despacho, es como el presidente puede formular su plan de acción, tomar las medidas pertinentes, lograr el avance deseado o rectificar su política. En cada**

nivel de gobierno se pueden trasladar los conceptos y las teorías aquí expuestas.

**Es el momento de recapitular y exponer un concepto de política estatal o administrativa, la cual se entiende como la orientación o directriz que le dan los responsables del gobierno a la actividad del estado.**

**De lo anterior se desprende que no se trata de afectar la esfera jurídica de los particulares, puesto que lo que se busca es el mejoramiento de la sociedad, la conservación de la paz, el orden interno, la salubridad, el estado de derecho y, en una acepción más amplia, lograr los fines estatales.**

**Para el autor, política estadual y política administrativa es un solo concepto. Quienes sostienen que son dos conceptos distintos, argumentan que su diferencia radica en que política estadual es dirección e impulso, y política administrativa es la acción complementaria y subordinada y que, por tanto, responden a fines distintos. Ello no es contundente, porque no se trata de dos categorías diferentes y complementarias, sino de sinónimos, ya que tienen los mismos principios y elementos, son esencialmente iguales; tal vez con fines didácticos se pensó en separarlas, lo que ha creado confusión, porque si se actuara de esta manera, cualquier concepto sería factible de desmembrarse, pudiendo caer en el absurdo de encontrarnos con política ejecutiva, legislativa, judicial, administrativa, municipal, etc., como categorías autónomas.**

## 20.2 Concepto de policía.

**Es necesario aclarar que policía no es equivalente de gendarme, sujeto físico, al menos en derecho.**

**Policía proviene del latín politia y del griego politiké, entendiéndose como tal al buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han dictado para el mejor gobierno.**

**La policía se abstiene de intervenir para reprender o apremiar la correcta relación de los seres humanos, y se aboca a mantener el orden ya existente, lo defiende y tutela con los medios a su alcance, es decir, por medio de la coacción, porque ella actúa sobre los efectos y no sobre las causas que alteran al orden imperante.**

**La policía no protege valores jurídicos propios del derecho natural, no se manifiesta exclusivamente como un conjunto de normas prohibitivas, sino que también encierra disposiciones de carácter positivo; se rechaza su realización como única de los órganos administrativos o ejecutivos, pues es notorio que esta tarea pertenece a los tres poderes, y fundamentalmente se impugna que tenga un objeto determinado.**

**Por otro lado, como lo establece Andrés Serra Rojas, es necesario no confundir el concepto de policía con el de gendarme o guardián de la paz callejera, también denominado agente de policía ; ésta se encuentra constantemente y en relación directa con los grandes o pequeños problemas que a diario existen en una población, los cuales parece ser que aumentan sustancialmente a medida que la sociedad se vuelve más compleja, y es mediante ese contacto que el ciudadano entabla una comunicación inmediata con dicho servidor público, pero de ninguna manera engloba al término policía. Aún más se puede decir que solamente es una parte ínfima de la que debe representarse como policía.**

**Andrés Serra Rojas concluye:**

La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.

**En este sentido, se ha objetado que la policía no es exclusiva de la administración pública, ya que la parte reguladora o normativa, por naturaleza propia, pertenece al poder legislativo. Lo que corresponde al poder ejecutivo es la función, operación y ejecución de lo que se conoce como policía. Por otro lado, la normatividad que realizará el poder legislativo nos permite manejar a la policía dentro del margen que establece el derecho, y así evitar los abusos y desvíos que pudieran suscitarse en el ejercicio de esta actividad.**

**Es en este momento cuando podemos definir la policía con la idea que da Marcello Caetano:**

La intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar.

No se puede precisar el alcance de las disposiciones de policía sin que se dejen de atender los derechos subjetivos individuales, ya que la pauta del poder de policía es limitar el campo de acción de los particulares por causa de interés público (siempre prevalecerá sobre el interés individual, el general o público) que el estado pretenda lograr; desde luego que habrán de respetarse a las garantías individuales o límites constitucionales, así como la dignidad humana.

### 20.3 Policía administrativa.

El concepto de policía tiene un sentido muy amplio y podría hablarse en diversos sentidos; sin embargo, es importante que se distinga a la policía judicial de la administrativa. Enseguida se precisarán sus diferencias.

La policía judicial es una corporación encargada de investigar y perseguir los delitos, para poner a los individuos presuntamente responsables, a disposición de las autoridades competentes, a fin de que se les consigne y se les siga el proceso correspondiente

**Rafael Bielsa dice:**

Policía administrativa es la acción directa que el estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que puede afectar inmediatamente a las personas. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia administración pública.

En el sentido jurídico, se debe designar a la policía administrativa como la actividad de vigilancia que realiza el estado a efecto de que los particulares cumplan sus obligaciones de derecho público. Debemos entender que policía administrativa es una actividad estatal que no puede ser identificada con el control ejercido por el estado sobre sí mismo, y tampoco con el personal de policía en cualquier aspecto, porque este personal puede no ser el agente que detiene en la calle o que porta uniforme o armas. Tal vez nunca esté en contacto con el particular, porque su función no es represiva sino de vigilancia, pero no por eso se le puede dejar de identificar como un elemento de la policía administrativa; por ejemplo: un auditor fiscal de la secretaría de hacienda de crédito público, el verificador de precios de la procuraduría federal del consumidor; el agente del instituto nacional de migración de la secretaría de gobernación, el verificador de la contaminación de la

**procuraduría federal de protección al ambiente o del gobierno del Distrito Federal.**

#### 20.4 Manifestaciones de la policía administrativa.

**Las manifestaciones de la policía administrativa son también incontables, porque se tendrán que estudiar todas las disposiciones administrativas que se encaminen a limitar la libertad de los gobernados con motivo del mantenimiento del orden, la seguridad, la economía, la tranquilidad, la salubridad, etc, es decir, en casi todos los ámbitos de la vida humana, porque prácticamente en la totalidad de sus aspectos existen disposiciones de policía que atienden al bienestar de la colectividad y cuyo objeto es permitir el mejor desarrollo de la sociedad. A manera de ejemplo, podemos exponer una enumeración de estas manifestaciones:**

- a) Policía fiscal;
- b) Policía aduanera;
- c) Policía migratoria;
- d) Policía de salubridad;
- e) Policía de la propiedad;
- f) Policía de cultos;
- g) Policía de precios;
- h) Policía agraria;
- i) Policía del trabajo;
- j) Policía de industria y comercio;
- k) Policía de prensa;
- l) Policía funeraria;
- m) Policía patrimonial;
- n) Policía minera;
- o) Policía ecológica;
- p) Policía de la banca;
- q) Policía bursátil;
- r) Policía de seguros;
- s) Policía de finanzas;
- t) Policía de desarrollo urbano, y
- u) Policía de espectáculos.

#### 20.5 Clasificación constitucional de la policía.

**La constitución política federal menciona los siguientes tipos de policía de manera directa o indirecta:**

- Policía militar. **Encargada de la vigilancia en instalaciones militares y de investigar, perseguir y denunciar las faltas y los delitos del fuero común.**
- Policía judicial. **Depende del ministerio público y le compete la investigación y persecución d los delitos que habrá de sancionar, llegado el caso, el poder judicial.**
- Policía administrativa. **Actividad del poder ejecutivo para sancionar las infracciones a los ordenamientos administrativos, y**
- Policía preventiva. **Encargada de cuidar el orden en los lugares y en la vía públicos. Es la tradicional gendarmería.**

**Cabe aclarar que en los cuatro supuestos, desde un punto de vista orgánico, estamos en presencia de servidores públicos o actividades del poder ejecutivo.**

## **CAPITULO SIETE.**

### **“ DISCRECIONALIDAD Y COACCIÓN ADMINISTRATIVA”.**

#### **TEMA 21. FACULTAD DISCRECIONAL Y FACULTAD REGLADA, LOS ACTOS EMITIDOS EN USO DE ESAS FACULTADES. DELEGACION DE FACULTADES.**

##### 21.1 Definición de facultad vinculada o reglada y acto reglado.

**FACULTAD VINCULADA O REGLADA:** Es aquélla que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es una obligación ineludible.

**ACTO REGLADO:** Es aquél que consiste en el cumplimiento exacto de la obligación que impone la ley al órgano administrativo.

Por ejemplo, el jefe de Estado mexicano no debe dejar de cumplir con la obligación de informar anualmente del estado que guarda la Administración Pública del país.

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, rendirá la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

##### 21.2 Definición de facultad discrecional.

**FACULTAD DISCRECIONAL:** Es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuando debe ejercitarse, como debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar, esto ocurre en dos circunstancias: a que no existe una ley que regule esas circunstancias, o a que, existiendo una ley, en aras de la eficiencia

administrativa, permita la discrecionalidad de tales circunstancias. (Supone la posibilidad de actuar dentro de cierto marco).

### 21.3 La facultad discrecional y las garantías individuales.

**LA FACULTAD DISCRECIONAL Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES:** El acto administrativo que se emita en uso de facultades discrecionales debe, al igual que cualquier otro del poder público, respetar las garantías individuales o derechos humanos que la constitución política regula. De no ser así, es posible impugnar por vía judicial un acto administrativo emitido con base en facultades discrecionales, invocando violación a las citadas garantías individuales.