

3. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

3.1 Criterios para la clasificación de las funciones.

Las funciones del Estado se realizan a través de la ejecución de un conjunto de actos de Derecho Público que son realizados por las distintas entidades que conforman los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A estas tres funciones se adicionan dos funciones más, la función de poder constituyente y la función de gobierno.

Para clasificar los actos del poder público, de acuerdo con las funciones del Estado se han creado por la doctrina diversos criterios:

- a) Uno orgánico.
 - b) Uno formal.
 - c) Uno material.
- a) Un acto es legislativo, administrativo o judicial dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado lo emita.
- b) Cada uno de los tres poderes tiene a su cargo determinadas tareas y el desarrollo de determinados procedimientos, que no siempre son coincidentes con la terminología que se le ha dado al poder que los ejecuta. Así habrá actos que realiza el poder ejecutivo, que no son administrativos, sino que tienen una naturaleza legislativa.
- c) Se determina la naturaleza y esencia del acto realizado, para así poder colocarlo dentro del nicho que corresponde a cualquiera de las tres funciones del Estado.

3.1.1 Atribuciones y funciones del estado.

La misma etimología de la palabra *función* proporciona su significado. El vocablo *función* proviene del latín “Fungere”, que quiere decir: hacer, cumplir, ejercitar. Esta palabra a su vez deriva del latín: “Finire”, por ello la palabra *función* significa: toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública

Luego entonces, cuando se habla de atribuciones del Estado, se hace referencia implícita a las funciones del Estado. Esto es, cada atribución entendida como facultad del Estado, requiere de ser ejecutada por el Poder del Estado que tiene a su cargo su realización, esto implica la existencia de una función.

Estas ideas vinculadas la teoría de la división de poderes y a la de Estado, da como resultado la existencia de tres tipos de funciones:

- a) Una función administrativa o ejecutiva.
- b) Una función judicial o jurisdiccional.
- c) Una función legislativa.

3.1.2 ***Puntos de vista formal y material de las funciones.***

Las funciones del Estado moderno van a estar determinadas, circunscritas y fijadas por un ordenamiento jurídico que prescribe cada una de las actividades que aquél tiene a su cargo. Ese conjunto de normas jurídicas da origen a lo que es conocido con el nombre de Constitución,³⁸ cuya noción ya se ha proporcionado en un tema anterior.

La Constitución de un país tiene entre otras finalidades regular la conformación del Estado, sus funciones, la integración de sus órganos, su forma de gobierno y en sí todo lo vinculado a su estructura y a los actos propios de su funcionamiento y fines. Por otra parte, la Constitución contiene un conjunto de derechos fundamentales propios y exclusivos de los gobernados, al tiempo que fija las obligaciones de las personas que viven a su amparo y protección, reflejándose en ellas las libertades garantizadas a cualquier ser humano, como ente que vive en sociedad.

Se ha hecho referencia a las funciones del Estado, pero todavía no se ha determinado en qué consisten o cuáles son. Se entiende que las funciones del Estado moderno son de tres tipos: legislativo, administrativo (ejecutivo) y judicial. Ello se deriva del uso que se le da al poder del Estado en el marco de la norma constitucional.

³⁸ Si se parte de que el origen la acepción constitución es el vocablo latino “Contipatio-Onios”, que significa literalmente “acciones de constituir”, la constitución, tiene como característica principal ser la ley primera y suprema de la cual parten todas las demás leyes vigentes de un Estado moderno.

Para conocer el punto de vista formal y material de las funciones del Estado, hay que descubrir el significado y manera en que se utilizan los términos “formal y material”, lo que remite expresar lo siguiente:

- a) El punto de vista formal de las funciones del Estado establece que los derechos y obligaciones que expresamente la Constitución señala a cada una de las entidades que conforman el poder legislativo, el judicial o el ejecutivo, van a ser consideradas como legislativas, judicial o ejecutivas, sin importar la naturaleza del acto por medio del cual se materializan esos derechos y obligaciones.
- b) El punto de vista material de las funciones del Estados establece que la naturaleza de los derechos y obligaciones que la Constitución asigna a las entidades que conforman cada uno de los poderes el Estado, pertenecen a cada uno de estos últimos, con independencia de que les hayan sido otorgados (derechos y obligaciones materializadas en funciones) formalmente a través de los diversos preceptos constitucionales.

Si se parte de la idea de que una Constitución es un documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, en cuanto forma de organización política de una sociedad, regulada en un documento solemne, se afirmarían sin lugar a dudas, que una gran mayoría de los países de la comunidad poseen una Constitución, en sentido material. Aunque sólo los Estados que poseen una Constitución escrita serán los que tengan una Constitución desde el punto de vista formal.

Ejemplificando lo anterior se obtendría lo siguiente:

- a) El Ejecutivo Federal, tiene como función la administración el Estado Mexicano, sin embargo, posee un conjunto de facultades que desde un punto de vista formal no persiguen la administración, sino funciones que materialmente son propias y exclusivas de los otros dos poderes. Tal es el caso de la facultad de emitir reglamentos, que es una actividad eminentemente legislativa.³⁹ Lo mismo ocurre cuando se le faculta al

³⁹ Véase el Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice así:
“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

Ejecutivo la impartición de justicia, que es una facultad propia del poder judicial.⁴⁰

- b) El poder legislativo tiene como función realizar todo tipo de actividades de naturaleza legislativa, sin embargo, a la par de este tipo de funciones ejecuta otras de naturaleza judicial o ejecutiva.⁴¹

FUNCIÓN

LEGISLATIVA	EJECUTIVA	JUDICIAL
Intermitente	Continua	Intermitente
General	Especial	Especial
Abstracta	Concreta	Concreta
Superpartes	Siempre es parte	Imparcial

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (...)” CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Fecha de la consulta: 13 de febrero de 2009.

Respecto a la facultad el titular del poder ejecutivo de crear reglamentos de leyes, lo que representa un acto legislativo y no administrativo, hay que anotar la siguiente cita: “(...) Tanto la Corte como la mayoría de los autores han coincidido en que esta facultad tiene su apoyo en el artículo 89 constitucional, que señala que el presidente de la República será el encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*, y es precisamente en este último párrafo donde está fundada la facultad reglamentaria ya que ésta no es sino una fase de la ejecución de las leyes. No obstante que la Constitución no faculta expresamente al presidente para expedir reglamentos, tal facultad está plenamente justificada en la práctica; porque los reglamentos son el medio más adecuado para lograr el cumplimiento de las leyes con mayor eficacia, son más elásticos que la ley, pues no requieren un largo proceso de creación, lo que permite mayor adaptación a las circunstancias cambiantes de la realidad.” ESTRADA, Rosa Isabel; Facultades legislativas del presidente de la República en México; p. 256; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/695/13.pdf> Fecha de consulta: 13 de febrero de 2009.

⁴⁰ A través del Tribunal de Justicia Fiscal y administrativa o de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

⁴¹ Esto se demuestra con el contenido del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice así:

“(…) El Congreso tiene facultad:

I. (...)

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. (...)” CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ob. cit.

	En el acto administrativo prevalece la voluntad	En la sentencia prevalece el elemento lógico del juicio
	Se actúa mediante una secuencia de actos denominada procedimiento adm.	Se actúa mediante la forma típica del proceso
	Es normalmente espontánea	Es normalmente provocada
	El acto administrativo no tiene la eficacia jurídica propia de la cosa juzgada	La sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada es definitiva e irrevocable entre las partes. 42

3.2 **Funciones del estado.**

El tema es un tópico que ha sido objeto de infinidad de estudios, ello ha generado una inmensa cantidad de material bibliográfico y hemerográfico. El común denominador en todos los casos ha sido la falta de acuerdo total respecto de los contenidos y explicación de las funciones del Estado, ya que la figura misma de Estado es sumamente compleja de explicar coherentemente.

Esta afirmación no se hace respecto de los aspectos generales que rodean la figura jurídica del Estado, sino se vertió respecto de las cuestiones secundarias y accesorias a sus elementos, conformación, funcionamiento, fines, operatividad y papel que tiene en la organización y vida de una sociedad. Tal estado de cosas se actualiza por lo general cuando se elimina la directriz que representa la figura del servicio público.

Por ello, para tratar el tema es indispensable aportar un marco conceptual, que haga posible la claridad terminológica y evite la confusión en este campo de estudio, dicho marco conceptual⁴³ sería el siguiente:

- a) Fines del Estado. Si éste último es visto como una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio y persigue la realización de ciertas finalidades, estas serían: alcanzar el bien común; la

⁴² Este cuadro sinóptico fue tomado de: Concurso de Ingreso al Poder Judicial; [en línea]; Disponible en la World Wide Web en: <http://www.poderjudicial-sfe.gov.ar/concurso/tema2.htm> Fecha de consulta: 13 de febrero del 2009.

⁴³ Véase; MARTÍNEZ MORALES, Rafael; ob. cit.; p. 40. Estos conceptos representados en interrogantes serían expresados así: fines – ¿para qué? -; atribuciones - ¿qué? -; funciones -- ¿cómo? -; competencia - ¿quién? Ente -; facultad - ¿quién? Persona física-

seguridad de la vida del hombre en sociedad; la satisfacción de necesidades colectivas; que se materialicen en la sociedad la justicia social y garantizar el ejercicio y respecto de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política que norma y da vida a ese Estado.

- b) Atribuciones o cometidos. Estas y estos son las actividades a cargo del Estado que debe de reservarse a través del ordenamiento jurídico, en virtud de que están encaminadas a la realización de los fines que le son propios y le dan identidad justificando su existencia.
- c) Funciones del Estado. Esas no son otra cosa, sino los medios que utiliza el Estado para hacer uso de sus facultades derivadas de sus atribuciones, que son producto de los fines que persigue y por los que es posible explicar su existencia.
- d) Competencia. Es la asignación de tareas específicas y concretas a cada órgano estatal para que pueda y actúe dentro del marco jurídico que lo regula. También se le puede entender, como la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.
- e) Facultad. Es la aptitud y legitimación que la ley concede a una persona física –funcionario o empleado público- para actuar en nombre de un órgano del Estado dentro de la competencia de éste último, y por la cual se exterioriza la “voluntad” de esa entidad.

Una vez terminada la primera tarea, hay que continuar diciendo que las funciones del Estado son satisfechas y realizadas en base a actos de derecho público, que provienen de los órganos que lo conforman, ya sean de naturaleza legislativa, administrativa (ejecutiva) o jurisdiccional (judicial).

Como se dijo en un tema anterior, cada órgano del Estado tendrá respectivamente 3 tipos de funciones: una legislativa; otra administrativa (ejecutiva) y finalmente, una función jurisdiccional (judicial). La idea precedente es la que ha sido tradicionalmente sustentada y aceptada, a ella se le ha adicionado otra, que incluye dentro de las funciones del Estado, *la función constituyente, la función gubernativa y la función municipal.*

Cada función representa obligadamente la realización de uno o varios actos. Para poder clasificar estos últimos, la doctrina del derecho constitucional ha elaborado diversos criterios,⁴⁴ que son los siguientes:

- a) Criterio orgánico. En base a este, un acto pertenecerá a la función legislativa, ejecutiva o judicial del Estado, dependiendo de cuál de los tres poderes sea el que lo emita. La determinación de la naturaleza del acto se hace en base a la función del ente que lo emite y no del acto mismo.
- b) Criterio formal. Cada función del Estado está a cargo de uno de los poderes del Estado –ejecutivo, legislativo o judicial-, los que poseen por disposición legal una serie de tareas que desarrollan a través de procedimientos, que no siempre son identificables con el nombre de la función de ese órgano del Estado.

Por ejemplo, desde los postulados del criterio descrito en el inciso “a”, no es posible explicar los actos administrativos que realiza el poder judicial, por ejemplo: cuando emite un reglamento o cuando la administración pública dirime controversias. En el criterio formal, el acto será clasificado de conformidad a su forma o procedimiento del que emana. Así:

*Será legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto que provoque una discusión y que la conclusión sea promulgada.

*Será administrativo, cuando se trate de la emisión de actos reglamentarios, condición o materiales.

*Sera jurisdiccional, si resuelve una controversia.

- c) El último criterio ha sido denominado “material”. Desde esta visión, el acto realizado por cualquiera de los órganos del Estado en ejercicio de sus funciones, será considerado legislativo, si se trata de una norma abstracta, general e imperativa, con sanción directa o indirecta e impersonal. Será administrativo, si se trata de actos condición o materiales, realizados por órganos públicos. Y serán jurisdiccionales, cuando para resolver la

⁴⁴ A través de estas clasificaciones es posible percibir los contenidos específicos y actos que conforman cada función del Estado. Los criterios que se enuncian en este documento han sido tomados de: MARTÍNEZ MORALES, Rafael; ob. cit.; pp. 41 a 43.

controversia se coloque un caso ante un mandato de una ley y se formule un pronunciamiento a favor de una persona y en contra de otra.

Por ejemplo, el legislativo hace nombramientos de su personal de apoyo; designación de funcionarios y empleados de la Auditoría Superior de la Federación; concede autorizaciones para aceptar o usar condecoraciones, etcétera, estos son actos administrativos. Por otra parte, realiza la instrucción del juicio político y la calificación de la elección del Presidente de la República, que son actos muy parecidos a los jurisdiccionales.

El ejecutivo emite actos legislativos como la expedición de reglamentos y disposiciones generales; la modificación de leyes impositivas, etcétera. También realiza actos jurisdiccionales a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; de los Tribunales Agrarios; de los Tribunales Militares; de PROFECO; de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El poder judicial, por su parte legisla cuando elabora los reglamentos de carácter interno y crea jurisprudencia. Emite actos administrativos, cuando designa a jueces y magistrados; a personal de las distintas dependencias que lo conforman o cuando elabora su presupuesto de egresos.

Para finalizar hay que decir que:

“(...) La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. La **(Las, sic DOF 02-08-2007)** leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.”⁴⁵

3.2.1 ***Función legislativa.***

⁴⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ob. cit.

A través de la función legislativa el Estado construye y crea su propio sistema jurídico, esto es, sus propias normas jurídicas por ejemplo: a través del reconocimiento de los Tratados Internacionales; en las Leyes Federales; en las Constituciones Locales; en las Leyes locales; los reglamentos, las Leyes Orgánicas; las circulares, etcétera.

Este conjunto de productos legislativos conforman los contenidos del Derecho Positivo de un Estado. La función legislativa consiste en la elaboración de las "leyes", que no son otra cosa sino normas jurídicas destinadas a regir las conductas de los particulares -y también de los órganos públicos- de manera general y abstracta.

La función legislativa en el caso mexicano es llevada a cabo por un Congreso de la Unión, que a su vez está conformado por una Cámara de Diputados y una de Senadores. Cada órgano legislativo tendrá facultades específicas que están señaladas y determinadas de manera clara en diversos preceptos legales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este documento se enunciarán las funciones particulares del Congreso⁴⁶ que son derivadas de las funciones que tiene a su cargo por mandato constitucional:

“(…) El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Derogada.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

⁴⁶ Las demás funciones del legislativo, en particular las de la Cámara de Diputados y de Senadores, están preceptuadas en los artículos 74 y 76 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV. Derogada.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI. Derogada;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las disposiciones que el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al

abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo

sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”⁴⁷

3.2.2 ***Función jurisdiccional.***

La función jurisdiccional es la actividad estatal que se encamina a comprobar y hacer valer concretamente, en los casos particulares y concretos, el sistema jurídico de un Estado, con el objeto de resolver las controversias que se dan entre los gobernados y entre el Estado y los gobernados, como consecuencia de las violaciones a ese ordenamiento, logrando así que los destinatarios de la norma jurídica no se hagan justicia por mano propia.

Esta función está perfectamente delimitada en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en los artículos siguientes:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera

⁴⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ob. cit.

instancia podrán ser apelables para ante (*apelables ante, sic DOF 08-10-1974*) el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.”⁴⁸

3.2.3 ***Función administrativa.***

Esta función del Estado mexicano está a cargo del poder ejecutivo, que tiene como titular al Presidente de la República, cuyas facultades ya han sido enunciadas en este documento y en ésta misma unidad, por lo que se omite su enunciación para no ser repetitivos.

Dicho Poder está regula en su conformación y funcionamiento de los artículos 80° al 93° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también en los preceptos legales que conforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La función ejecutiva, es una función del Estado de naturaleza multiforme, compleja, constante e ininterrumpida, para alcanzar hacer posible sus fines

⁴⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ob. cit.

inmediatos y concretos, o sea, la función ejecutiva a cargo del Estado que tiene por objeto realizar actividades materiales y concretas vinculadas a la administración pública, como por ejemplo: prestar servicios públicos, construir obras públicas; asegurar la existencia de la seguridad pública; proveer de educación pública.

Por otra parte, será a través de esta función como se garantice el cumplimiento exacto de las normas creadas por el Poder Legislativo. Un acto realizado por el poder ejecutivo implica dos funciones:

- a) La propiamente administrativa.
- b) La función de gobierno como actividad política encargada de organizar a la sociedad que conforma un Estado.

Esta función ejecutiva está descrita de forma clara en la propia Constitución, el artículo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”⁴⁹

⁴⁹ *Ibíd.*

3.3 Distinción entre función administrativa, desde los puntos de vista formal y material.

Para empezar habría que tener presente en qué consiste el punto de vista formal y material de las funciones del Estado, para así poder implementar la distinción de la función administrativa en su aspecto formal y material.

Tomando como directrices los dos criterios anteriores, la función administrativa vista desde una perspectiva material está representada por los actos que ejecuta el titular del poder ejecutivo en virtud de aquellas facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le concede y que son totalmente de naturaleza administrativa, algunos ejemplos son los siguientes:

- A. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- B. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- C. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- D. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

En cuanto a los actos administrativos vistos desde el punto de vista formal, hay que comentar, que son aquellos que independientemente de que su naturaleza sea administrativa o no, serán considerados como actos ejecutivos por así estar determinados por un ordenamiento jurídico. Algunos ejemplos de este tipo de actos son los siguientes:

- a) La facultad de crear reglamentos por parte del titular del poder ejecutivo. Este tipo de acto es de naturaleza legislativa, sin embargo, formalmente es un acto exclusivo y propio del Presidente de la República.

b) La aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Respecto del acto de aprobación podría darse una discusión si es por naturaleza administrativo o no, pero en el acto que no hay discusión que es administrativo, es aquél relativo a la modificación del Proyecto del Presupuesto de Egresos, puesto que no se trata de un acto de naturaleza legislativa, sino es totalmente administrativo, y no obstante ello, es formalmente un acto de naturaleza legislativa.