

# TEORIA GENERAL DE LOS COMETIDOS DEL PODER PUBLICO

(Perspectiva mexicana de una doctrina de validez universal)

POR

LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ

Coordinador del Taller de Derecho Público. Catedrático por oposición de Derecho Administrativo y Presidente del Colegio de Profesores en Derecho Económico, de las Finanzas y de la Administración Públicas, en la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del *Club Alexander von Humboldt*, de México.

*A los señores profesores Alejandro NIETO (Alcalá de Henares), Dieter Helmut SCHEUING (Wuerzburg) y Enrique SILVACIMMA (Santiago de Chile), cuyo magisterio, científico y de vida y acción, «ciencia con conciencia», enriquece a los administrativistas de Europa y de nuestra América.*

SUMARIO (\*): INTRODUCCIÓN: 1. *De la cameralística al sector paraestatal moderno.*—I. LA SISTEMATIZACIÓN DE UNA TEORÍA GENERAL: 2.A) *Un nuevo concepto de libertad.* 3.B) *La exigencia de libertades concretas.* 4.C) *Una nueva Administración Pública para los objetivos supremos de los cameralistas.*—II. FUNCIÓN DEL PODER Y PODER DEL ESTADO: 5.A) *Deslinde de nociones capitales.* 6.B) *Las funciones del Poder Público.* 7.C) *Los poderes del Estado.*—III. LA NOCIÓN DE FACULTAD: 8. *Las facultades del órgano.*—IV. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS ESENCIALES: 9.A) *La función y el cometido.* 10.B) *Los cometidos esenciales clásicos.* 11.C) *Los cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano.* 12.D) *El régimen jurídico:* 13.a) *Intensidad de facultades.* 14.b) *Severidad de sanciones.* 15.c) *Los destinatarios como súbditos.* 16.E) *Los cometidos en la doctrina mexicana.*—V. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS DE SERVICIO PÚBLICO: 17.A) *La participación de los particulares.* 18.B) *Enumeración.* 19.C) *Concepto.* 20.D) *El régimen jurídico:* 21.a) *Un concepto funcional en sentido estricto.* 22.b) *Una amplitud clásica pretérita.* 23.c) *La clásica naturaleza mediata de la prestación.* 24.d) *El régimen de Derecho público.* 25.e) *El condicionamiento histórico.* 26.f) *El requisito del acto legislativo.* 27.g) *Los caracteres irrenunciables.* 28.h) *Un control exorbitante.* 29.i) *Tipos de titularidad.* 30.j) *El destinatario como usuario: un régimen estatutario.*—VI. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS SOCIALES: 31.A) *La noción más reciente: un derecho propio del particular.* 32.B) *Enumeración.* 33.C) *Naturaleza de la prestación.* 34.D) *El destinatario como beneficiario.* 35.E) *Concepto.* 36.F) *El régimen jurídico:* 37.a) *Una finalidad eminentemente social.* 38.b) *Un financiamiento especial.* 39.c) *Una obligación prestacional ineludible.* 40.d) *El acto de autorización.*—VII. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS PRIVADOS: 41. *Recapitulación introductoria.* 42.A) *Intervencionismo y libre concurrencia.* 43.B) *El concepto.* 44.C) *Enumeración.* 45.D) *Autonomía de la noción.* 46.E) *Régimen jurídico:* 47.a) *Un derecho individual: actuación administrativa directa o indirecta.* 48.b) *El requisito del acto legislativo.* 49.c) *El Derecho público y sus matices.* 50.d) *Subsistencia del régimen administrativo.* 51.e) *Las actividades individuales de interés público.*—VIII. RECAPITULACIÓN DE CONCLUSIONES.—IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

(\* Versión castellana, actualizada y anotada, de las conferencias dictadas, en misión de la Universidad Nacional Autónoma de México, en febrero de 1981, en las Universidades francesas de París I (Panteón-Sorbona), de Estrasburgo III, de Grenoble y de Tolosa III, y en marzo de 1985, en la Universidad de Sao Paulo (Brasil).

## INTRODUCCIÓN

### 1. *De la cameralística al sector paraestatal moderno*

Corresponde que nos ocupemos con alguna prolijidad de *la categorización de las actividades del Poder Público, en cuanto cometidos de éste en función administrativa.*

La ciencia de la Administración se centra en el estudio del Estado como síntesis de mecanismos de promoción y desarrollo, en la búsqueda de la felicidad individual y colectiva, para lo cual sus objetivos, en función administrativa, desbordan necesariamente los raquíticos moldes del abstencionismo liberal. Sin pretender silenciar la gravitación que esta expansión de las misiones o los cometidos del Poder Público pueda tener y tiene en *la burocratización de los organismos públicos, sociales y aun privados*, parece oportuno desarrollar aquí un aspecto poco planteado, al no ser frecuente una vinculación explícita con la cameralística alemana de los siglos XVIII y XIX en cuanto administración patrimonial de los bienes del Estado, *grosso modo y mutatis mutandis*, con los gérmenes del llamado «sector paraestatal moderno». En verdad, la expansión algo indiferenciada de las instituciones administrativas encargadas del cumplimiento de los cada vez más diversificados cometidos o misiones del Poder Público, desborda la clásica naturaleza privada del «fisco» y nos lleva a hablar de *una única personalidad jurídica estatal o de Derecho público, alternativamente beneficiaria de regímenes de Derecho público o de Derecho privado*, según sean los intereses tutelados en juego y las estructuras jurídicas, de Derecho público o de Derecho privado, a las cuales se confíe su Administración centralizada o paraestatal. Complementariamente, la Administración Pública paraestatal, en el caso de México, se vale, al igual que la centralizada, de instituciones administrativas de Derecho público, es decir, los organismos descentralizados; pero también utiliza figuras de Derecho privado, tales como las empresas públicas de participación estatal mayoritaria o de participación estatal minoritaria, así como esa original figura del Derecho privado en misiones de Derecho público, que son los fideicomisos públicos (1); todo lo cual no es sino

---

(1) Cfr. la reciente tesis, con mención honorífica, de Marcela FERNÁNDEZ-IBARRA, *El fideicomiso público como institución administrativa paraestatal (Algunos aspectos, en el marco de los Derechos administrativo y financiero, en cuanto derecho*

expresión de los multiformes horizontes de la ciencia de la Administración, ahora particularmente matizada por el estudio de las relaciones financieras entre instituciones públicas y privadas. Este lleva a hablar, algo más complejamente que en la primigenia doctrina cameralística y española del fomento, de un régimen de «operaciones» entre Federación y Entidades federativas (2), de «subsídios» a actividades económicas prioritarias (3) del sector público, y de «estímulos» tributarios y no tributarios a actividades del sector privado, englobadas estas últimas con el rubro de «promoción fiscal» del desarrollo y del comercio exterior, particularmente (4).

## I. LA SISTEMATIZACIÓN DE UNA TEORÍA GENERAL

### 2.A) *Un nuevo concepto de libertad*

En el pensamiento de los cameralistas alemanes, y en general de casi todos los autores clásicos que se ocupan de la acción del Estado, existen bosquejos convergentes respecto de las tareas concretas, asumidas por el Poder Público, actuando en función administrativa. Nos hallamos ante *una consecuencia institucional y funcional del cambio en el concepto de libertad* (5). Al pasar ésta de ser la resultante de nuestra individualista esfera de acción, que defendemos inclusive contra el abstencionista Estado liberal, y devenir una «libertad potenciada» por nuestra activa participación como

constitucional concretizado), UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», 1985, 507 fols.

(2) Habilitado al margen de la Constitución por las Leyes de coordinación fiscal de 28 diciembre 1953 y de 27 diciembre 1978, ha sido constitucionalizado por los nuevos preceptos adicionados y reformados en el artículo 115, frac. IV, de la Constitución, por Decreto de 3 de febrero de 1983.

(3) Ahora constitucionalizados por Decreto de 3 de febrero de 1983, en el artículo 28, párrafo 11, de la Carta federal.

(4) Sobre el régimen jurídico de estas «ayudas» financieras, véanse Dieter-Helmut SCHEUING, *Les aides financières publiques (aux entreprises privées en droit français et européen)*, Paris: Berger-Lévrault (Préface de Prosper WEIL), 1974, 381 págs.; Filiberto GARCÍA, *Aspectos jurídicos de la intervención del Poder Público, a través del fomento, en la economía (El caso de los estímulos)*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», 1986, 428 fols. (tesis profesional).

(5) Cfr. Enrique Pedro HABA, *La idea del totalitarismo y la libertad individual (autopsia de una noción mistificadora)*, Bogotá: Temis (Prólogo de León CORTIÑAS-PELÁEZ), 1976, XXXVI-256 págs.; más específicamente, Hans MAIER, «Verwaltungslehre und politische Theorie» [Doctrina administrativa y teoría política], Madrid: *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, ed. IEAL, 1969, tomo I, págs. 781-802, esp. 788.

*destinatarios y hasta gestores de las prestaciones del Estado intervencionista*, nos encontramos con una radical transformación de ambas partes: el individuo y su libertad han cambiado, precisamente porque «se enriquecen» con la transformación operada en las intervenciones sociales y económicas del Estado. Naturalmente, la nueva coyuntura histórica supone la plenitud permanente de las libertades individuales clásicas, que pretendíamos aseguradas por el Estado «juez y gendarme», ejemplificado por los escasos cometidos encomendados a la «raquílica» Administración centralizada de los cuatro «Ministerios» de la época del Presidente Benito Juárez (1858-1872). En aquellos tiempos del liberalismo del siglo XIX y de la Constitución mexicana de 1857, todavía era válido el aforismo de que «cuanto menor sea la esfera de acción del Estado, tanto mayor será la esfera de libertad de los individuos».

*Nuestro tiempo, además de aquellas libertades clásicas o abstractas, se plantea la exigencia de libertades concretas* (6), que el individuo aislado parece incapaz de lograr plenamente en la sociedad de masas. *Estas libertades concretas invierten*, con su mera exigencia, «la mentalidad defensiva» ante el Estado (7), y ello a tal grado que, muy por el contrario, el aforismo de la segunda mitad del siglo XX —en el marco del Estado *democrático y social* de Derecho, preceptuado, v. gr., por la Constitución federal mexicana de 1917 y sus adiciones y modificaciones—, bien podría ser que, «cuanto mayor queramos que sea la esfera de libertad de los individuos, tanto mayor y eficiente deberá ser la esfera de acción del Estado».

### 3.B) *La exigencia de libertades concretas*

Reiterando, *no nos basta con los clásicos cometidos esenciales del Estado burgués de Derecho del liberalismo*, pues resulta insuficiente satisfacer las exigencias contemporáneas de plenitud del ser humano (*Mensch*), con los meros cometidos legados por los soberanos medievales, es decir, defensa, seguridad interior o «policía»

(6) Cfr., por todos, Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, París: LGDJ, 2.ª ed., 11 vols., 1966-1977, esp. tomo VI, vol. I, 1971, núms. 6 y 117.

(7) Para una crítica de la postura liberal «defensiva», véanse Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 8.ª ed., 1986, págs. 91-93, y, más ampliamente, León CORTIÑAS-PELÁEZ, *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1972, núms. 9-12 y 63, págs. 17-28 y 121-124.

(aquí, en sentido contemporáneo estricto), relaciones exteriores e interiores y Hacienda. *Del Estado, las personas y la comunidad política exigen diversas categorías de libertades concretas*; así: agua, transporte colectivo, drenaje, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, etc. (8), en el nivel de vida municipal, el cual, de este modo, tiende a satisfacer «micronecesidades» mediante estos cometidos de servicio público, eventualmente concesionables a particulares.

Ahora bien, además de la satisfacción de estas «micronecesidades», casi siempre domésticas, *la vida en sociedad*, y en particular en las zonas urbanas metropolitanas (9), genera «*macronecesidades*» que también devienen exigencias prestacionales del individuo y la comunidad al Poder Público. Con un sentido estrictamente social, tenemos las prestaciones educativas no esenciales (es decir, las que no son exclusivas del Poder Público, por imperio del artículo 3.º constitucional), las prestaciones de vivienda, urbanismo y salud y, en general, las de asentamientos humanos (10). Finalmente, en campos otrora vedados para la Administración Pública, ésta se ve obligada a entrar en libre competencia con los particulares respecto de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles, de manera de asegurar calidades mínimas y precios máximos razonables a sus destinatarios.

(8) Así, por ejemplo, lo preceptuado en el adicionado artículo 115, frac. III, de la Constitución federal, por Decreto de 3 de febrero de 1983.

(9) Cfr. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y León CORTIÑAS-PELÁEZ, «Organización administrativa de las áreas metropolitanas», Santiago de Chile: *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, tomo II, págs. 41-81, noviembre 1969; reproducido en Montevideo: «Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», 1971, tomo 70, páginas 1-20, y en ciudad de México: «Vivienda» (órgano de INFONAVIT), en versión actualizada bajo el título *Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas*, año 2, núm. 10, 15 junio 1977, págs. 2-33. Más ampliamente, véase *Problemas de las áreas metropolitanas*, ponencias presentadas al Congreso sobre Problemas Metropolitanos, celebrado en Toronto, con ocasión del centenario de Canadá, *Reconocimiento* por Ramón MARTÍN MATEO, *Introducción a la edición española* por Warren HURST, Madrid: IEAL, 1969, 871 págs.

(10) Cfr. Jesús SILVA-HERZOG FLORES, Miguel GONZÁLEZ-AVELAR y León CORTIÑAS-PELÁEZ (dirs.), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX)*, ciudad de México: Porrúa, S. A. (Prólogo por Jesús SILVA-HERZOG FLORES), 1977, 788 págs., esp. nuestra contribución, dedicada a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (pág. 304.3) y titulada «De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda», págs. 304.1 a 328.

#### 4.C) *Una nueva Administración Pública para los objetivos supremos de los cameralistas*

De esta manera, las exigencias sociales y el devenir histórico han rebasado los marcos de los escasos cometidos y estructuras institucionales administrativas del Estado liberal. Si a mediados del siglo XIX podíamos conformarnos con cuatro dependencias centralizadas encargadas de la ejecución de otros tantos cometidos del Poder Público, en esta segunda mitad del siglo XX (11) la Administración Pública federal mexicana, por ejemplo, cuenta con unas veinte dependencias centralizadas y jerarquizadas, y con alrededor de mil (12) entidades coordinadas (13) para la ejecución de los actuales cometidos del Poder Público mexicano.

Por lo expuesto en este apartado I, las intensas transformaciones experimentadas por las relaciones prestacionales entre el Estado y los particulares significan un cambio cualitativo tal que exige *un esfuerzo de las ciencias de la Administración Pública para dar cuenta*, en lo orgánico, pero también en lo funcional, de esta situación inusitada desde la perspectiva liberal. Ciñéndonos en lo pertinente al marco jurídico de la Administración Pública mexicana, creemos oportuno, en diálogo con nuestros lectores, de proceder seguidamente a una sistematización *de la teoría general de los cometidos del Poder Público*, inspirada, es cierto, en algunas espléndidas elaboraciones constituyentes (14), legislativas (15) y doctrinales (16) de

(11) Cfr. *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: IEAL (Préface de Marcel WALINE), 1969, 5 vols., 5.418 págs., esp. la contribución de Hans-Julius WOLFF, «Fundamentos del Derecho administrativo de prestaciones», vol. V, págs. 349-382.

(12) En una investigación del Taller de Derecho Público de la UNAM/ENEP «Acatlán» se llegó, en 1985, a un total de 1.226 entidades integrantes de la Administración Pública federal paraestatal. Esta cifra no ha podido ser confirmada por investigaciones posteriores, por lo que, conservadoramente y atendiendo a las liquidaciones y fusiones dispuestas desde entonces por el Gobierno federal, preferimos tentativamente hablar de unas mil entidades paraestatales.

(13) Nos referimos tanto a la coordinación globalizadora como a la coordinación sectorial, asumida ésta por cada una de las respectivas «cabezas de sector». Respecto de la coordinación, como facultad paralela a la jerarquía, en la «galaxia» de nuestras instituciones administrativas, cfr. la tesis, con mención honorífica, de Héctor Lidio CASTILLO-MEJÍA, *De las relaciones intraadministrativas e interadministrativas (Dos enfoques de la Reforma Administrativa)*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», 1979, 132 fols.

(14) Cfr., por todas, las Constituciones alemanas de Weimar de 1919 (art. 1, en su Primer Título, 89, 101 y 165) y Ley Fundamental de Bonn de 1949 (arts. 30; 33, apartado 4; 87a, apartado 3; 87d, apartado 2; 89, apartado 2; 91a, *ab initio*; 104a, apartado 1, etc.), las cuales emplean sistemáticamente el vocablo *Aufgabe*, en el sentido que entendemos correcto de «misión» o «cometido».

otros países, pero *catapultada al cumplimiento contemporáneo de aquellos objetivos supremos de los cameralistas*, es decir, la protec-

(15) La Ley Orgánica de la Universidad de la República, núm. 12549, Montevideo, 1958.

(16) El horizonte comparativo nos ilustra con las aportaciones siguientes:

En Francia, frente a la muy dispersa noción clásica del «servicio público», se tiende a hablar de las diversas categorías de las «tareas del Poder Público» (*tâches de la puissance publique*), en «Rev. Internationale de Droit Comparé», 1966, págs. 130-131, y 1981, págs. 809-811, en general, y específicamente respecto del cometido social de la enseñanza superior, en «Rev. du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger», 1963, págs. 31-32; nueva categorización que hemos tenido el honor de discutir favorablemente, en misión docente de la Universidad Autónoma de México, en nuestras conferencias de 1981 en las Universidades de Paris I (Panteón-Sorbona), Grenoble y Tolosa III, en esta última durante un enriquecedor debate con el profesor Jean-Arnaud MAZERES, quien no escatimó elogios, en el anfiteatro Maurice Hauriou, respecto de esta invaluable contribución mexicana a la categorización de tareas y destinatarios de la Administración Pública contemporánea.

En Venezuela, reiteradamente, se hace mención del concepto de los «cometidos estatales» y de sus cuatro principales categorías: en «Revista de la Facultad de Derecho», Universidad de Carabobo, 1962, núms. 11-12, págs. 122 y concordantes; en *ibidem*, enero 1970-diciembre 1972, núms. 43-45, págs. 16-28, esp. 28, donde, en concordancia con las fuentes alemanas, se dice que «el esfuerzo cotidiano del administrativo se multiplica en proporciones inesperadas, (...) al descenderse del Estado como ser (*Sein*) al Estado como cometido (*Aufgabe*)»; en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 1, 1968-1969, págs. 159-191, esp. 176 y ss., y en *ibidem*, vol. 2, 1970-1971, esp. págs. 20-33, siguiendo igualmente la doctrina alemana (SCHEUNER), fundamentada en las Constituciones precitadas *supra*, nota 25.

En Uruguay, la enseñanza del maestro SAYAGÜES-LASO, superando al francés BONNARD y a su continuador mexicano FRAGA, lleva a comprender la estrechez conceptual del término «atribuciones» y la desvirtuación del sentido lato de «servicio público», para concluir en la utilidad didáctica y científica del castizo «cometidos»: «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», año XVII, núms. 2-3-4, abril-diciembre 1966, *in totum*, esp. págs. 337-348, 349-364 y 617-618.

En Brasil, siguiendo la literal traducción francesa de los cometidos (*tâches*), se adopta el concepto con el vocablo *tarefas*: «Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Sao Paulo», fasc. II, 1967, págs. 441-469, esp. 463.

En Costa Rica, la doctrina de los cometidos tiene eco en la máxima publicación, la de la Suprema Corte de Justicia, San José: «Revista Judicial», año VIII, núm. 27, diciembre 1983, págs. 111-123, esp. 114 y 122; en el mismo sentido, San José: «Revista de Ciencias Jurídicas», núm. 37, 1979, págs. 209-240, esp. 221, 229, 230 y 239-239.

En Chile, idéntica postura la encontramos en la *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, Santiago de Chile, noviembre 1969, tomo II, págs. 41-81, esp. 64 y ss., con la explícita adhesión del eminente maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Jefe de la Escuela Democrática del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración en España; criterio convergente igualmente en la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción: «Revista de Derecho», año XXXIX, núm. 157, septiembre-diciembre 1971, Editorial Andrés Bello, págs. 5-49, esp. 8-19.

En España conocemos estas referencias: en Barcelona: «Revista del Instituto de Derecho Comparado», núm. 18, enero-junio 1962, págs. 55-69, esp. 64-66; en Madrid: en esta REVISTA, enero-abril 1963, págs. 465-503, esp. 474-475; en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, ed. IEAL, 5 vols., 1969, tomo I, págs. 51-52, con múltiples concordancias de los 176 autores de 22 países que contribuyen en dicha obra colectiva; finalmente, también en España, la recopilación *34 artículos seleccionados de la «Revista de Administración Pública» con ocasión de su*

ción del interés público (17), la lucha contra la pobreza y la búsqueda del bienestar y cultura del pueblo, fines que también son objetivos supremos de la Constitución federal de 1917 y, por consiguiente, de la Administración Pública mexicana.

## II. FUNCIÓN DEL PODER Y PODER DEL ESTADO

### 5.A) *Deslinde de nociones capitales*

En un intento por superar las confusiones terminológicas frecuentes entre los cultivadores de las ciencias de la Administración y del Derecho público, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible, de ciertas nociones capitales. En este sentido, *séanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público.*

La construcción teórica se apoyará, naturalmente, en vocablos de acepción no siempre unívoca, por lo cual resultará oportuno prescindir de algunos, no por frecuentes menos multívocos en su significación. Así, *se prescindirá de utilizar la voz «función»*, con la generalidad excesiva con que suelen manejarla algunos apresurados burócratas, poco aficionados a estas finezas conceptuales; igualmente, y sin perjuicio de la muy alta estima intelectual que nos merece la obra de Gabino FRAGA (18), *preferimos eliminar el vocablo «atri-*

---

*centenario*, Madrid y Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, págs. 550-588, esp. 559.

Terminando esta rápida ojeada comparativa respecto de países más afines (Francia, Venezuela, Uruguay, Brasil, Costa Rica, Chile y España), cabría, respecto de culturas más lejanas, puntualización de idéntica recepción del concepto y vocablo que consideramos exacto. Así, en Alemania, país originario del término *Aufgabe*, en el sentido de «obligación de servicio» o «cometido»: Stuttgart/Berlin/Colonia/Maguncia: Kohlhammer, *Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht (Beiträge zum Verhältnis von Bürger und Staat aus Völkerrecht, Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht)* [Nuevos desarrollos en Derecho público (Contribuciones a la relación entre ciudadano y Estado en los campos del Derecho internacional, Derecho constitucional y Derecho administrativo)], 1979, 487 págs., esp. 447-463; así también en la Bélgica de lengua neerlandesa, Antwerpen: «Tijdschrift van de vrije universiteit van Brussel» [«Revista de la Universidad Libre de Bruselas»], 1963, págs. 75-104, esp. 88.

(17) Cfr. la reciente tesis profesional de licenciatura, con mención honorífica, de José Antonio MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, *El interés público y la intervención estatal*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», 1984, 423 fols.

(18) A nuestra emocionada adhesión al homenaje a FRAGA, tributado por la «Revista de Administración Pública», ciudad de México: INAP, *Gabino Fraga: la concepción de la Administración Pública al través del Derecho administrativo mexicano. Pasado y presente*, noviembre 1982, 413 págs., y al estudio de Antonio CARRILLO-



buciones», que nos parece referirse más bien a los poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o actividades de competencia de una institución; finalmente, *sólo marginalmente y en sentido muy restringido nos referiremos a la respetabilísima noción de los «servicios públicos»* porque, como lo documentan la doctrina (19) y alguna reciente legislación (20), su vaguedad e imprecisión la hacen incompatible con el deslinde terminológico que buscamos.

### 6.B) *Las funciones del Poder Público*

Partiendo de estas salvedades, las funciones del Poder Público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Genéricamente, *la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico objetivo.* En lo que aquí directamente interesa a las ciencias de la Administración, las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyentes, legislativos, jurisdiccionales), sin que requieran para su plenitud la realización de operación material alguna. Por el contrario, específicamente, *la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales.* Por ello de-

---

FLORES, «Doctor Gabino Fraga Magaña, forjador del Derecho mexicano moderno administrativo», publicado en Gabino FRAGA, *Derecho administrativo*, 23.ª ed., póstuma, revisada y actualizada por Manuel FRAGA MOURET, ciudad de México: Porrúa, S. A., 1984, págs. 468-482, añádase nuestra recensión de la 13.ª ed. de 1969, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. I (1968-1969), Caracas, 1971, págs. 625-630.

(19) Cfr. Jean-Louis DE CORAIL, *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París: LGDJ (Préface de Paul COUZINET), 1954, *in totum*; R. LATOURNERIE, «Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie? Convalescence? ou Jouvence?», París: *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1960, pág. 61; Charles EISENMANN, «Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif», en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: IEAL, tomo IV, págs. 417-437; así como la bibliografía en ellos citada y los Manuales usuales.

(20) La utilización indiscriminada, sin terminología ni concepto precisos, del «servicio público» explica las, al parecer, insuperables contradicciones de la Ley General de Salud, decretada el 26 de diciembre de 1983, publicada en el «D. O. de la Federación» el 7 febrero 1984 y entrada en vigencia el 1 julio 1984.

finimos a *la función administrativa* como una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y *su ejecución mediante operaciones materiales*, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestos a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, las funciones del Poder Público están precisamente atribuidas, en su ejercicio de principio o predominante (21), a un específico Poder Público: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo. De donde el Poder Ejecutivo es el titular de *principio* (22) de la función administrativa (23).

---

(21) En efecto, puede haber función legislativa, por atribución, en el Ejecutivo (reglamento, actos-regla subordinados) o en el Judicial (regla jurisprudencial); puede haber función administrativa en el Legislativo (presupuesto, ratificación de nombramientos) o en el Judicial (licencias).

(22) Para la distinción de las funciones de principio respecto de las de atribución, véase LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ, *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Coordinación de Humanidades (*Prólogo de Enrique GILES-ALCÁNTARA*), 1982, 314 págs., esp. 55-80.

(23) Ello, salvo texto constitucional expreso que atribuya el ejercicio de la función administrativa a algún otro de los Poderes del Estado. Así, *el Poder Constituyente*, por imperio inmediato de la Carta mexicana de 1917, *es titular de atribución de una clara expresión de la función administrativa*: la supresión de la Secretaría de Justicia (por aplicación del art. 14 transitorio).

Así, *el Poder Legislativo es titular de atribución de la función administrativa*, por imperio del artículo 73 de la Constitución, en estos casos, cuyas fracciones indicamos entre paréntesis: admisión de nuevos Estados (I); formación de nuevos Estados (III); arreglo definitivo de límites entre los Estados (IV); cambio de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V); aprobación de nombramientos de magistrados (VI, base 4a); creación y supresión de empleos públicos de la Federación (XI); declaratoria de la guerra (XIII); otorgamiento de licencia y aceptación de la renuncia del Presidente de la República (XXVI y XXVII). Y, además, en estas otras hipótesis: examen y discusión anuales del Presupuesto de Egresos y revisión de la Cuenta Pública del año anterior (art. 74, frac. IV, párr. 1.º); autorización de salida y entrada de tropas (76, III); disposición de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (76, IV), etc.

Finalmente, *el Poder Judicial*, para su organización y disciplina interiores, *tiene amplia función administrativa*: v. gr., respecto del nombramiento, reelección o promoción de los magistrados de Circuito y jueces de Distrito; nombramiento de magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios; designación de comisionados especiales en averiguación; distribución, para su visita, de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito; nombramiento y remoción de secretarios y demás empleados; designación del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sometimiento del nombramiento de un ministro provisional a la aprobación del Senado o, en su receso, a la de la Comisión Permanente, etc. (arts. 94 y concordantes de la Carta vigente de 1917).

### 7.C) *Los Poderes del Estado*

Los órganos de la Administración Pública suelen organizarse, mediante los mecanismos de la jerarquía o de la tutela, en «sistemas orgánicos», a los cuales, por lo general, incumbe el ejercicio de principio de una función del Poder Público. De esta manera, en sentido muy estricto, *definimos al Poder Público* (sea éste el Constituyente, el Legislativo, el Judicial o el Ejecutivo) *como una porción orgánica competencial de principio*. Para decirlo de otra manera, con un ejemplo, el Poder Ejecutivo es el sistema orgánico al que, en principio, incumbe el ejercicio de la función administrativa. En otros términos, regresando por otra vía a la generalización anterior, *Poder del Estado es un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Público*.

Presentadas así sendas definiciones de «función del Poder Público» y de «Poder del Estado», podemos aproximarnos a los otros dos conceptos propuestos, el de «facultades» y el de «cometidos» del Poder Público.

## III. LA NOCIÓN DE FACULTAD

### 8. *Las facultades del órgano*

Los órganos de los Poderes del Estado están dotados de facultades para el cumplimiento de los cometidos que les son eventualmente encomendados. Así, por ejemplo, para el cumplimiento del cometido de Hacienda, *el órgano* Presidencia de la República *tiene la facultad* de promulgar y ejecutar las leyes hacendarias, la facultad de nombrar y remover libremente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, la facultad de nombrar con aprobación del Senado a los empleados superiores de Hacienda y de removerlos libremente, la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas crediticias y de celebrar tratados financieros con las potencias extranjeras, la facultad de habilitar toda clase de puertos y de establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, la facultad de hacer llegar anualmente a la Cámara la correspondiente Ley de Ingresos a más tardar el día 15 de noviembre, etc., es decir, que *las fa-*

*cultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la Administración Pública (en este caso, la financiera) para el cumplimiento de los respectivos cometidos (en el ejemplo, el cometido esencial de Hacienda), en función administrativa.*

Resumiendo los conceptos hasta aquí visualizados, y siguiendo con el ejemplo hacendario, *el Poder Ejecutivo*, titular de principio de la función administrativa, *está dotado de facultades* específicas para el cumplimiento del cometido esencial de Hacienda. Insistiendo. Una cosa son las funciones, sus actos derivados o las manifestaciones eventualmente aisladas de la voluntad general (v. gr., un nombramiento, en función administrativa); otra cosa es la facultad específica de poder nombrar; una tercera cosa es el órgano, titular en cuanto Poder, de esa función y de esa facultad; *una cuarta y muy distinta cosa es la actividad global (lo hacendario) o tarea concreta* que incumbe a dicho órgano o Poder del Estado, en su caso. A esta actividad o tarea, *que es responsabilidad u obligación del Poder u órgano, la llamamos en castellano cometido.*

#### IV. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS ESENCIALES

##### 9.A) *La función y el cometido*

Importa distinguir radicalmente —en un lenguaje jurídico que mucho ayuda en su precisión a los estudios de los Derechos económico, financiero y administrativo— *entre la función y el cometido.* El Poder Ejecutivo es, salvo texto constitucional expreso, el titular de principio de la función administrativa. En verdad, *en todos los tiempos y lugares se ha dado cada una de las funciones del Poder Público y, con este sentido estricto y en particular, el concepto de función administrativa;* en efecto, Augusto, en Roma, como Netzahualcóyotl, en Texcoco, tenían, igualmente que los gobernantes de nuestros días, que ejecutar, mediante operaciones materiales (recaudación de tributos, construcción de obras hidráulicas, prestación de cirugía y medicamentos, provisión de vituallas para la población económicamente débil), sus actos jurídico-administrativos consistentes, respectivamente, en una determinación de impuestos, en una planeación de la distribución de aguas, en una decisión relativa a la salubridad de áreas geográficas o clases sociales necesitadas, en una determinación de suministro de enseres y alimentos a los desprote-

gidos. En otros términos, a cada operación material concreta la precede un acto abstracto y formal. Genéricamente, pues, *no existen limitaciones históricas ni geográficas para la necesaria plenitud material de las expresiones formales de la voluntad administrativa*. Cabe, entonces, interrogarse respecto del régimen jurídico atribuible, y sistematizable, a la muy variable gama de estas operaciones materiales en función administrativa, las cuales sí vienen condicionadas por consideraciones históricas, de tiempo y lugar.

Con otras palabras, *mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas, los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el «genio propio» de cada país y de cada circunstancia histórica, según el grado mayor o menor de intervencionismo estatal en la vida civil.*

#### 10.B) *Los cometidos esenciales clásicos*

En algunos casos, las operaciones materiales, que dan plenitud a la acción administrativa anunciada por el acto jurídico formal, son exclusivas del Poder Público; y sus destinatarios, compelidos por actos de imperio en ejercicio directo de la soberanía, se encuentran en calidad de súbditos (en el caso, contribuyentes), siéndoles aplicable un régimen estricto de Derecho público, cuya plenitud excluye la posibilidad de concesionar esta actividad a los particulares. Así, y desde la Edad Media, parece inconcebible que un particular arrebase al Fisco su cometido hacendario. Llamamos *cometidos esenciales a estas tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de Derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos.*

En la era abstencionista del Estado liberal, como vimos, los cometidos esenciales se limitaban a muy escasas actividades: relaciones exteriores, defensa, Hacienda y crédito público, seguridad interior o policía, relaciones interiores o gobernación.

Tales eran los «únicos» cometidos esenciales en el siglo XIX, a los cuales podríamos calificar de *cometidos esenciales «clásicos»*.

### 11.C) *Los cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano*

Ahora bien, el creciente intervencionismo del Poder Público en la mayoría de los países, y señaladamente en México, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial y a la crisis de 1929-30, llevó a incorporar otras tareas concretas de la Administración Pública al régimen estricto de los cometidos esenciales. A diferencia de otros países, y mediante el mecanismo de las adiciones y modificaciones a la Constitución federal, el actual estadio del Derecho constitucional positivo de la Administración Pública mexicana preceptúa los siguientes «*cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano*» (24), por oposición a los «clásicos» antedichos (25): el «cometido esencial» (26) de banca y crédito (27), la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, la emisión de billetes por medio de un solo Banco (organismo descentralizado del Gobierno federal), el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles (28), los puertos y aeropuertos y, ahora, la programación, el presupuesto y la evaluación del gasto público y, genéricamente, la planeación democrática del desarrollo (29), en el marco de la rectoría del Estado (30), en régimen de economía mixta (31).

(24) Cfr., por todos, Jorge SAYEG-HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, 4 vols., 1972-1975, esp. su tomo IV, 1975: «La integración constitucional de México (1917-1974)», ed. Cultura y Ciencia Política A. C., esp. págs. 187-319.

(25) Partimos de los fundamentos constitucionales respectivos, especialmente de los artículos 28, 25, 26 y 27 de la Constitución.

(26) La doctrina no está obligada por las impropiedades o errores terminológicos del constituyente o del legislador. El régimen jurídico es tan estricto que lleva a la convicción de hallarnos ante un «cometido esencial» y no ante un «cometido de servicio público», pues el régimen de la banca y el crédito, al ser insusceptible de concesión a los particulares, pone de manifiesto su verdadera naturaleza de «cometido esencial».

(27) Esto, por adiciones y modificaciones del Constituyente Permanente, publicadas el 17 de noviembre de 1982, intocadas por las reformas del 3 de febrero de 1983.

(28) Estos son una adición específica del 3 de febrero de 1983, que rompe la unidad de régimen jurídico del «transporte», el cual tendrá así niveles de cometido esencial y de cometido de servicio público, según los casos.

(29) Por imperativo del nuevo artículo 26, en sus cuatro párrafos, adicionado por Decreto publicado el 3 de febrero de 1983.

(30) Reconocida por la doctrina, en el marco del artículo 131, párr. 2.º, de la Constitución, cuyo tenor, desde el 28 de marzo de 1951, establece:

«El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para

12.D) *El régimen jurídico*

*Todos estos cometidos esenciales son aquellos que incumben al Estado por su calidad de tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económica-política determinada (v. gr., actualmente en México), no se conciben sino ejercidos directamente por la Administración Pública, sea mediante dependencias centralizadas, como en el caso de los cometidos esenciales «clásicos», sea mediante las entidades paraestatales. Estas últimas asumen los «cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano» o «áreas estratégicas», según la terminología de las adiciones constitucionales (32). En los Estados modernos, y peculiarmente en un*

---

crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de producto, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin (...) de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. (...)»

En esta disposición tiene su lógico fundamento la Ley sobre atribuciones del Poder Ejecutivo en materia económica de 30 de diciembre 1950, adicionada y modificada en marzo de 1959.

Ahora bien, esta rectoría ha sido formalmente ratificada por el texto expreso del artículo 25 de la Constitución, cuyo tenor vigente, desde el 3 de febrero de 1983, preceptúa:

«Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional (...).

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional (...).

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.»

(31) El nuevo texto del artículo 25 de la Constitución, precitado, dispone, en su párrafo 3.º:

«Al desarrollo económico nacional concurrirán (...) el sector público, el sector social y el sector privado (...)»

De esta forma se ratifica igualmente la consideración doctrinal de que la coexistencia, y hasta colaboración, en México de tres sectores en la economía configura un régimen de economía mixta, carente hasta el momento de la doctrina sistemática que merece. Como desarrollos precursores, tanto de este punto como de la rectoría estatal de la economía mencionado en la nota anterior, puede verse Miguel DE LA MADRID-HURTADO, *Elementos de Derecho constitucional*, ciudad de México: ICAP, 1982, págs. 545-627, esp. 598-617.

(32) El texto precitado *supra*, en la nota 30 *in fine*, del artículo 25, párr. 4.º, de la Constitución alude a las «áreas estratégicas», lo cual es ratificado, como allí mismo se indica, por el párr. 4.º del artículo 28, que a la letra establece:

«No constituirán *monopolios* las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio

Estado *democrático y social* de Derecho como los Estados Unidos mexicanos, no cabe imaginar que tales cometidos puedan estar a cargo de particulares, ni siquiera en carácter de concesionarios.

Respecto a estos cometidos esenciales, tanto clásicos como propios del constitucionalismo social mexicano, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico (33):

### 13.a) *Intensidad de facultades.*

*En primer lugar*, en el ejercicio de los cometidos esenciales, la Administración está dotada de facultades más intensas que cuando desempeña los demás cometidos; así, por ejemplo, puede imponer prestaciones personales (34), limitar la libertad individual (35), exigir aportaciones pecuniarias, etc.

---

de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.»

Con excepción del cometido esencial de banca y crédito, estamos ante el enunciado literal de los «cometidos esenciales del constitucionalismo social mexicano», que mencionábamos en la primera parte de nuestra enumeración del parágrafo 11.C), *supra*.

Sin perjuicio de ulteriores desarrollos, se nos ocurren en este momento ciertas precisiones:

a) Al igual que indicamos en las notas 26 y 41 de este trabajo, la impropiedad terminológica del constituyente carece de validez para la doctrina. Por ello, la incorrección del vocablo «funciones», manejado en el sentido vulgar, no impide el señalamiento de que, en verdad, estamos únicamente ante manifestaciones de una única función, de la función administrativa, la cual en estas hipótesis, al excluir radicalmente la participación de los particulares, se configura en la modalidad de típicos «cometidos esenciales».

b) La expresión monopolios está reservada técnicamente a las actividades propias de la iniciativa privada y resulta una redundancia en la forma cómo aquí está manejada. En efecto, el carácter común de todo monopolio es la disminución de la libre concurrencia, y el mismo únicamente se refiere a actividades reguladas por dicho principio, es decir, regidas por la libertad de industria y comercio, y totalmente ajenas a la órbita exclusiva del Poder Público que son los «cometidos esenciales». En otros términos, la idea de los «cometidos esenciales» enumerados por la Constitución no tiene nada que ver con la idea de monopolio, pues ambas se sitúan en dos planos radicalmente distintos: en la concepción del constituyente mexicano, estos cometidos son propios y exclusivos del Estado y nadie tiene un derecho individual ni a organizarlos ni a ejecutarlos, pues la naturaleza misma de ellos excluye en México toda intervención de los particulares a título individual, amparados en la libertad de profesión o trabajo regulada por el artículo 5.º de la misma Carta.

(33) Cfr., por todos, Enrique SAYAGUÉS-LASO, *Tratado de Derecho administrativo*, Montevideo: Barreiro y Ramos, S. A., 4.º ed. actualizada (con notas de Daniel Hugo MARTINS), 1974, 2 vols.; en su vol. I, págs. 48-86, esp. 56-57.

(34) Así, en la organización de la defensa nacional, podrá ser obligatorio el «servicio de las armas; es obligación de los mexicanos recibir instrucciones cívica y mi-



Para las finanzas clásicas, el impuesto era la contrapartida de los cometidos esenciales, reservándose derechos y productos para los restantes cometidos; *para las finanzas modernas, el parteaguas obedece a otros criterios, que tienden a abandonar el criterio de la «contraprestación» y a hacer prevalecer la «universalidad» de destinatarios del servicio, al margen de escasa capacidad contributiva de grandes mayorías de la población (36).*

14.b) *Severidad de sanciones.*

*En segundo lugar, la violación de las reglas de estos cometidos, o el incumplimiento de los deberes que imponen, motivan, generalmente sanciones más severas que cuando se trata de los demás cometidos (37).*

15.c) *Los destinatarios como súbditos.*

*En tercer lugar, la posición de los particulares frente a la Administración es distinta a la que tienen respecto de los demás cometidos del Poder Público. En éstos, según los casos, pueden situarse como usuarios, beneficiarios o clientes, mientras que aquí, como ya indicáramos, los contribuyentes se hallan en calidad de súbditos. De ello derivan importantes consecuencias: por ejemplo, en lo relacionado con la naturaleza jurídica del vínculo entre la Administración y el particular, el derecho a la prestación del cometido, la responsabilidad de la Administración, etc.*

16.E) *Los cometidos en la doctrina mexicana*

Hemos, así, distinguido la cualitativamente más importante categoría de los cometidos del Poder Público, aquella mejor perfilada

---

litar que los mantenga (...) diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar; así como alistarse y servir en la Guardia Nacional» (arts. 5; 31, fracs. II y III, y 36, frac. II, de la Constitución).

(35) V. gr., en el ejercicio de las facultades de policía, de fiscalización tributaria, etc.

(36) Cfr. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, Madrid: en esta REVISTA, 1953, núm. 12, págs. 129-158, y, más ampliamente, Jacinto FAYA-VIESCA, *Finanzas públicas*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed. (*Estudio preliminar* por León CORTIÑAS-PELÁEZ), 1986, págs. 95-116.

(37) Sanciones de multa y arresto, que no excluyen la represión penal.

en el Derecho constitucional mexicano y de más fácil aceptación por la doctrina mexicana.

La teoría general de los cometidos del Poder Público, entendidos como *prestaciones obligatorias que generan derechos subjetivos públicos en sus destinatarios*, viene teniendo una creciente aceptación no solamente en el campo del Derecho comparado (véase, *supra*, nuestra extensa nota 16), sino en el propio desarrollo doctrinal mexicano. En la conclusión general de un trabajo presentado para un reciente concurso de oposición, en la materia de Derecho administrativo, se afirma:

«La Teoría de los cometidos del Poder Público ha venido a perfeccionar el campo del Derecho administrativo que, hoy en día, se ha visto en la necesidad de replantear sus conceptos e instituciones, en virtud de ser el catalizador de la movilidad social que presenta el Estado mexicano.

Consideramos que con la aceptación que, lenta, pero paulatinamente, se va haciendo, sobre todo de los cometidos esenciales, se solucionan, entre otros puntos, algunos aspectos de la problemática que universalmente ha presentado el concepto y el alcance del término servicio público, así como de las actividades exclusivas del Estado que no son objeto de concesión por su propia naturaleza» (38).

Al respecto, y haciendo propia la terminología económico-constitucional de las «áreas estratégicas», el trabajo citado entiende que éstas ensanchan considerablemente el campo de las actividades cuya exclusividad prestacional por el Estado las sustrae al régimen tradicional de los servicios públicos; consideremos, empero, que confunde la titularidad orgánica de los cometidos esenciales, pues, considerándolos necesariamente como emisores de actos de autoridad, no parece comprender la realidad de que ya muchos de ellos tienen por titular a una entidad paraestatal (39).

(38) Cfr. Marcial PÉREZ Y PÉREZ, *Teoría de los cometidos del Poder Público*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», 16 de enero de 1985, 20 págs.

(39) Ahora bien, planteamientos convergentes hacia la recepción doctrinal de una moderna Teoría general de los cometidos del Poder Público pueden apuntarse en los siguientes autores mexicanos: Emilio CHUAYFFET-CHEMOR, «Derecho administra-

Veamos ahora una categoría más sutil y de límites menos precisos, la de los cometidos de servicio público o servicios públicos «en sentido estricto».

## V. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS DE SERVICIO PÚBLICO

### 17.A) *La participación de los particulares*

Al abordar el punto de *los cometidos de servicio público* nos encontramos con prestaciones *en cuya ejecución pueden eventualmente participar los particulares, habilitados para ello por un acto de concesión del Poder Público*, el cual, de esta manera, disminuye la intensidad de su control sobre el servicio y permite la existencia de ciertas cláusulas menores de Derecho privado, en un régimen jurídico global en el cual se mantiene, empero, la supremacía del Derecho público y cuyos destinatarios se encuentran, frente a la Administración y al eventual concesionario, en la posición de usuarios. Importa señalar, desde el principio, que nos encontramos ante *una transición categorial que*, alejándonos de la plenitud de los actos de imperio característicos de los cometidos esenciales, *nos irá acer-*

---

tivo», en *Introducción al Derecho mexicano*, ciudad de México: UNAM, 1981, páginas 45-46; Miguel ACOSTA-ROMERO, *Teoría general del Derecho administrativo*, 4.ª ed., ciudad de México: Porrúa, S. A., 1981, págs. 345-346; Arturo GONZÁLEZ-COSÍO, *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed., Prólogo de León CORTIÑAS-PELÁEZ, 1985, 305 págs., esp. págs. 235-236, y del mismo GONZÁLEZ-COSÍO, *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed., 1982, págs. 55, 67, 71-72, aquí con una expresa remisión a la obra de SAYAGÜES-LASO precitada *supra*, en nuestra nota 33; el mismo autor reenvía a la extensa recensión que dedicáramos a la *Teoría General del Derecho administrativo*, de ACOSTA-ROMERO, publicada en ciudad de México: «Vivienda», año VI, núm. 6, noviembre-diciembre 1981, págs. 610-621, donde apuntábamos algunas diferencias en el manejo de la terminología de los cometidos con el distinguido Director (1981-198 ) de la Facultad de Derecho de la UNAM. A estas referencias cabe añadir, por parte de los constitucionalistas mexicanos: Miguel DE LA MADRID-HURTADO, *Elementos de Derecho constitucional*, ciudad de México: ICAP del PRI y Porrúa, S. A. (Presentación de Miguel ACOSTA-ROMERO), 1982, 680 págs., esp. en sus numerales 710, 799, 804, 1004 y 1400, respectivamente en sus págs. 329, 378, 379, 469-470 y 626, y del mismo Miguel DE LA MADRID, *Estudios de Derecho constitucional*, ciudad de México: Porrúa, Sociedad Anónima, 2.ª ed., 1980, págs. 17-19.

Cabría tener igualmente presentes las referencias a la Teoría general de los cometidos del Poder Público contenidas en las revistas mexicanas siguientes: «Revista de la Facultad de Derecho de México», ciudad de México: UNAM, tomo XVI, julio-diciembre 1966, núms. 63-64, págs. 955-976, esp. 967; «Revista Mexicana de Ciencia Política», ciudad de México: UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, año XVIII, Nueva Época, abril-junio 1972, número extraordinario *Administración Pública y Desarrollo*, págs. 75-99, esp. 82, y «Vivienda», ciudad de México: INFONAVIT, año 2, núm. 10, 15 junio 1977, págs. 2-33, esp. 19-28.

*cando por grados, a veces imperceptibles, a otros niveles de cometidos, en los cuales se desvanecerá la hegemonía del Derecho público e irrumpirán progresivamente categorizaciones, de actos y de destinatarios, cada vez más próximas a los Derechos privado y social.*

*Si el acto de concesión deviene «piedra de toque» de la aplicación del régimen de los servicios públicos en sentido estricto, se reitera que todos aquellos cometidos inconcesionables (v. gr., hacendario en general, bancario, crediticio, programático, presupuestario y de planeación) quedarán reservados a la categoría de los «cometidos esenciales». Precisamente, la legitimidad de una concesión en la prestación del cometido abre las puertas de los «servicios públicos en sentido estricto» a los particulares y plantea la posibilidad de que este cometido pueda derivar en una relación de particular (concesionario) a particular (usuario), pero siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario, como tan acertadamente precisa la más reciente doctrina (40).*

## 18.B) Enumeración

*Históricamente, los cometidos de servicio público son todos aquellos que han sido o son prestados, total o parcialmente, en régimen de concesión: gas, transportes (exceptuando en México los ferrocarriles, cometido esencial desde 1983), seguros, fianzas, radio, televisión, minería, teléfonos, el «servicio público de banca y crédito» (que desde 1982 deviene cometido esencial), la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos (41). Además, los típicos cometidos de servicio público municipales antes mencionados: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y central de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito,*

(40) Cfr. Jacinto FAYA-VIESCA, *Finanzas públicas*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed. (Estudio preliminar por León CORTIÑAS-PELÁEZ), 1986, págs. 96, 99-103 y ss.

(41) Tampoco aquí está obligada la doctrina por las impropiedades o errores terminológicos del constituyente o del legislador, los cuales, sin distinguir los distintos niveles de cometidos, hablan genéricamente del «servicio público» de educación. Ciertamente que, en lo que se refiere a los niveles educativos indicados en el texto, la *discrecional autorización expresa del Poder Público*, que «podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno», es una autorización puramente semántica y debe ser entendida como un radical acto administrativo de concesión, en el más puro sentido jurídico-administrativo.

así enumerados por el artículo 115, frac. III, de la Constitución, adicionada y reformada en 1983.

### 19.C) *Concepto*

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, llamamos *cometidos de servicio público a aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la Administración Pública o por particulares bajo concesión, en régimen de Derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios.*

### 20.D) *El régimen jurídico*

En el siglo XIX, en la era abstencionista del Estado liberal, la entonces relativa escasez y hasta inexistencia categorial de los cometidos esenciales convertía, a los cometidos de servicio público, la principal «tarea» estatal de la época, en una actividad casi monopolizadora de una gran intensidad de imperio en sus actos típicos de autoridad. Era, por así decirlo, la categoría «expansiva» en el seno de las actividades de la Administración Pública, a tal punto que León DUGUIT llegó a sostener la naturaleza de «servicios públicos» inclusive para las actividades comerciales del Poder Público (42).

---

(42) En efecto, DUGUIT desarrolla una noción amplísima de «servicios públicos», la así equivalente a la totalidad de las actividades prestacionales de la Administración Pública, es decir, que la categoría duguitiana de «servicios públicos» era sinónima de nuestros «cometidos del Poder Público», sin hacer la distinción de sus cuatro modalidades o niveles, por lo cual nuestro segundo nivel (cometidos de servicio público) se confundía con todos los otros niveles, inclusive con el cuarto (cometidos privados). Cfr. León DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, París: Fontemoing/Bocard, 3.ª ed., tomo II, 1928, págs. 59-107, esp. 59-61:

«El Estado (...) es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por gobernantes. Los gobernantes (...) están obligados a cumplir las obligaciones que les impone la regla fundada sobre esta solidaridad (...), fundamento de lo que yo he llamado la disciplina social (...).

(...) los poderes de los gobernantes tienen como único fundamento sus deberes (...) que les impone la disciplina social.

Nos damos cuenta entonces de la noción del servicio público: es *toda actividad* cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes (...)» (subrayado nuestro).

Cuando DUGUIT escribía, en el primer cuarto del siglo XX, no habían tenido lugar las radicales transformaciones sociales y jurídicas explicadas *supra*, en nuestro párrafo 2.A): la obsolescencia relativa de su noción no nos impide, empero, reconocer la, por momentos, grandiosidad de su concepción, exaltada justamente por auto-

En nuestros días, y respecto de estos cometidos de servicio público, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico (43).

21.a) *Un concepto funcional en sentido estricto.*

En primer lugar, adoptamos una noción funcional y muy restringida del «servicio público», que descarta las perplejidades de la utilización simultánea o alternativa de una noción orgánica, reservando para sustituir a esta última la terminología típica de la legislación administrativa mexicana, que distingue entre las distintas especies de los géneros de «dependencias centralizadas» o «entidades paraestatales».

22.b) *Una amplitud clásica pretérita.*

En segundo lugar, la riqueza de los «cometidos esenciales» en Derecho mexicano provoca un «empobrecimiento» de los «cometidos de servicio público», cuya identidad parece dudosa respecto de las constitucionalmente denominadas «áreas prioritarias», complementado por el surgimiento de «cometidos sociales» y «cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles», que también *disminuyen la amplitud de la otrora categoría «totalizadora»* del servicio público.

Respecto de las áreas prioritarias, la fluidez e indefinición económico-política de esta terminología de origen económico, y que el constituyente no quiso o no se atrevió a precisar en 1983, se revela en 1986 en el nuevo texto de la Ley federal de las entidades paraestatales, cuyo artículo 6.º, después de remitirse a la Constitución respecto del concepto de «áreas estratégicas», añade en su párrafo 2.º:

«Se consideran áreas prioritarias (...) los tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesi-

---

res de tantos países. Cfr., por todos, la *Introduction* de Harold LASKI a su versión inglesa de *Law in the modern state*, 1919, reimpresión en Nueva York: Howard Fertig, 1970, XLIV+247 págs., edición que concluye con una abrumadora *Bibliographical Note* de libros y artículos de y sobre el Decano de Burdeos. Añádase Dieter GRIMM, *Solidarität als Rechtsprinzip* [La solidaridad como principio jurídico], Frankfurt: Athenäum Verlag, 1973, 122 págs.

(43) Cfr. SAYAGUÉS-LASO, precitado *supra*, en nota 33, págs. 63-77.

dades populares, tales como la producción y distribución de bienes, así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos.»

¡Así sería todo!

23.c) *La clásica naturaleza mediata de la prestación.*

*En tercer lugar, la prestación directa e inmediata a los integrantes de la comunidad parece una nota distintiva del pasado en la medida en que, por lo antes indicado, existen cometidos esenciales, y de otras categorías, en los cuales la inmediatitud con el destinatario es igualmente de principio. Así, por ejemplo, entre los cometidos esenciales, también se caracterizan, por la naturaleza directa e inmediata de sus prestaciones, la electricidad y los ferrocarriles; por lo demás, también parece exigible esta naturaleza respecto de los cometidos sociales de salubridad y vivienda, y del cometido privado de abastecimiento de subsistencias populares.*

En otros términos, la existencia concreta de un destinatario individual no bastaría ya para tipificar la categoría de «cometido de servicio público».

24.d) *El régimen de Derecho público.*

*En cuarto lugar, en común con los «cometidos esenciales», los cometidos de servicio público se regulan predominantemente por reglas de Derecho público, sin perjuicio de la aplicación de las reglas del Derecho privado, en los casos excepcionales en que expresamente lo establezca el Derecho positivo, o cuando proceda conforme a los principios generales. Es la solución de principio. Si se excluye o se concede la actividad privada es porque el régimen de Derecho privado no permite la plena satisfacción del interés general. Para lograrlo es necesario un régimen administrativo que posibilite la aplicación de los procedimientos y potestades típicos del Derecho público: expropiación, servidumbre y limitaciones de la propiedad, uso especial de bienes públicos, sanciones administrativas y aun penales, etc. Así, para la construcción de autopistas y de ferrocarriles,*

la expropiación resulta un procedimiento frecuentemente ineludible; igualmente, no se concibe la construcción del subterráneo metropolitano (metro) o del cableado telefónico sin la imposición de servidumbres o la utilización de bienes públicos. En suma, aunque quizá con una intensidad de imperio algo menor que respecto de los «cometidos esenciales», la regulación por el Derecho público es típica de los cometidos de servicio público.

25.e) *El condicionamiento histórico.*

*En quinto lugar*, reiterando que *nos hallamos ante una transición categorial*, cabe recordar que no solamente en otros países existen cometidos de servicio público, que para los mexicanos ya son «cometidos esenciales» (hidrocarburos, banca y crédito), sino que el Derecho mexicano considera «cometidos de servicio público» a actividades que en otros países se desarrollan en el marco de los «cometidos sociales» (44), o inclusive en régimen de libertad individual para la industria y el comercio (radio y televisión). Más aún cabe recordar que esta categorización ha estado *históricamente condicionada*, dentro del propio México, *por las características políticas del momento histórico*: así, la enseñanza primaria, secundaria y normal, antes y después de la Constitución de 1917; los hidrocarburos, antes y después de 1940; la banca y el crédito, antes y después del 17 de noviembre de 1982, etc.

26.f) *Requisito del acto legislativo.*

*En sexto lugar*, la determinación de que un cometido del Poder Público constituye un cometido de servicio público sólo puede efectuarse, respecto de la Administración Pública mexicana, mediante un

---

(44) Así, todos los niveles del cometido de educación pública configuraban un «cometido social», e inclusive un cometido mercantil, en la época abstencionista del Estado liberal, tal cual siguen configurándolo, con matices a veces importantes, en países como Francia y Uruguay; por el contrario, por imperio del artículo 3.º de la Constitución, en su frac. II, constituyen un servicio público en sentido estricto, como indicáramos *supra*, nota 41 y texto. Cfr. LEÓN CORTIÑAS-PELÁEZ, «Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay», Montevideo: *La justicia uruguaya*, Doctr., 1963, págs. 85-115; reproducido en Madrid: en esta REVISTA, núm. 40, enero-abril 1963, págs. 465-503, y, ahora, en *34 artículos seleccionados de la «Revista de Administración Pública» con ocasión de su centenario* (selección, Introducción general y presentación por Alejandro NIETO), Alcalá de Henares y Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, 1.200 págs., págs. 550-589.



acto legislativo, Ley federal (45) o Ley estadual o local (46), según los casos.

En efecto, el Estado democrático y social de Derecho previsto por la Constitución federal, adoptada en Querétaro en 1917, es, en definitiva y a pesar de sus cláusulas democráticas y sociales, un Estado liberal, donde *la calificación de una actividad como cometido de servicio público, sustrayéndola así del campo de la actividad privada e individual, requiere de un acto legislativo*, exigencia enfatizada por las adiciones y modificaciones constitucionales de 1983 (47). Claro que no es indispensable que el texto legal, federal o estadual, diga expresamente que «tal actividad constituye un cometido de servicio público». Así ocurre con las leyes que habilitan a una institución pública para el otorgamiento de concesiones de tales o cuales servicios, o respecto del uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación (48). Si una institución pública, de nivel federal o de nivel estadual, puede concesionar a particulares la explotación de un cometido es porque esta actividad le pertenece como cometido propio y configura un cometido de servicio público.

Como es obvio, y por aplicación del «principio del paralelismo de las formas», los mismos principios regulan el caso inverso: el de un cometido de servicio público que deviene cometido social o mercantil.

### 27.g) *Los caracteres irrenunciables.*

*En séptimo lugar, siguiendo casi puntualmente los requisitos de la doctrina y Derecho comparados, el Derecho de la Administración Pública mexicana estatuye que serán características de la prestación*

(45) Desde el 3 de febrero de 1983 así la exige el artículo 28, párr. 10, de la Constitución federal, que a la letra establece:

«La sujeción a regímenes de servicio público (...) sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.»

(46) La exige también, desde el 3 de febrero de 1983, implícitamente, el artículo 115, frac. III, literal i), de la Constitución:

«Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos (*omissis*):

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen (...)

(47) Cfr. *supra*, en nuestras notas 45 y 46, el nuevo tenor literal de los artículos 28, párr. 10, y 115, frac. III, literal i), de la Constitución.

(48) Así lo prevé, sujetándose a las leyes, en casos de interés general y tendiendo a la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público, el artículo 28, párr. 9.º, de la Constitución federal, desde 1983.

de los cometidos de servicio público *la continuidad, la uniformidad, la regularidad, la permanencia y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo*, las cuales son *irrenunciables* porque la prestación de estos servicios es de interés público (49).

28.h) *Un control exorbitante.*

*En octavo lugar*, la concesión de un cometido de servicio público será regida por vigilancia y reglamentación intensas por parte de la autoridad administrativa (50), las cuales, *por su carácter exorbitante respecto del régimen de Derecho privado contractual, se complementan con una prolija normatividad pública* (51) y por una decisiva participación del Jefe de Estado en materia de caducidad (52) y de plazos (53).

29.i) *Tipos de titularidad.*

*En noveno lugar*, la titularidad en la prestación de un cometido de servicio público *puede ser muy variada: directa*, por medio de una dependencia centralizada, federal o estadual; *indirecta*, por medio de una entidad paraestatal, federal o estadual; *concesionada*, por medio de un particular concesionario (54), quien tendrá que respetar los principios que vienen de enunciarse.

30.j) *El destinatario como usuario: un régimen estatutario.*

*En décimo lugar*, el destinatario de un cometido de servicio público se encuentra, ante el servicio y la institución que ostente su titularidad (directa, concesionada o indirecta), en *una posición me-*

---

(49) En este sentido, el artículo 23, párr. 1.º, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, idéntico a sus similares anteriores de 1970 y de 1978. Se trata, en verdad, de las clásicas «leyes del servicio público» (en sentido lato) de la doctrina francesa, válidas hoy *mutatis mutandis* para todos los tipos de cometido.

(50) Así, los artículos 24 a 26 de la Ley de 1984, precitada en la nota anterior.

(51) *Ibidem*, artículo 27.

(52) *Ibidem*, artículo 28.

(53) *Ibidem*, artículo 29.

(54) Sobre la concesión, por todos, SAYAGUÉS-LASO, precitado *supra*, nota 33, en su vol. II, págs. 12-85; *adde*, Miguel ACOSTA-ROMERO, «Teoría general de la concesión», Caracas: *Archivo de Derecho público y ciencias de la Administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 2, 1970-1971, págs. 245-260.

*nos rígida que la de los súbditos de los cometidos esenciales, posición que la doctrina conviene en designar como de «usuario». Se trata siempre de una posición de Derecho público en la cual, por el hecho de la utilización del cometido de servicio público, el usuario se encuentra colocado en una situación objetiva, estatutaria, de la que derivan derecho y obligaciones, empero, para ambas partes, al punto de que una postura doctrinal, hoy superada, llegó a hablar de la configuración de un contrato privado de adhesión.*

En Derecho mexicano (55) *las soluciones legislativas y doctrinales no encuentran explicación lógica sino con el criterio estatutario.* Así, el derecho de los particulares a exigir las prestaciones previstas sería inconcebible en la vieja tesis contractualista, incapaz de explicar cómo los particulares pueden exigir el funcionamiento del cometido de servicio público antes de la celebración del contrato, pues el «usuario contratante» carece de todo derecho hasta el instante de perfeccionamiento del contrato. Por lo demás, la fijación unilateral de las condiciones de funcionamiento, organizadas y determinadas en todos sus detalles, antes de conocerse quién será el usuario, excluyen toda hipótesis contractual que reposa necesariamente en el recíproco conocimiento de las partes. Complementariamente, la posibilidad de modificar en todo momento la organización del servicio, el tratamiento igualitario de todos los usuarios, etc., confirman la regla de principio.

## VI. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS SOCIALES

### 31.A) *La noción más reciente: un derecho propio del particular*

Perfiladas de esta manera, en los apartados IV y V que acaban de exponerse, las nociones de los cometidos esenciales y de los cometidos de servicio público, procede ahora ocuparnos brevemente de *la más joven y aún algo imprecisa categoría de los cometidos del Poder Público, es decir, los cometidos sociales de la Administración Pública mexicana.*

En esta hipótesis, los particulares actúan por derecho propio, habilitados para su actuación concurrente con el sector público, me-

---

(55) Los criterios que siguen encuentran su fundamento en las precitadas disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1984, esp. artículos 26, fracs. I a V, y 28, fracs. III y VI.

dian­te actos adminis­tra­tivos de au­to­ri­za­ción, es decir, me­diante ac­tos en los que está ex­clu­ido el in­ten­so ma­tiz de im­pe­rio con­te­ni­do en los ac­tos de so­bera­nía, ca­rac­terís­ti­co de los co­me­ti­dos esen­cia­les; ni si­qui­era es­ta­mos en un cam­po de ac­ción de prin­ci­pio de la Ad­mi­nis­tra­ción Pú­bli­ca, en el cual la pre­sen­cia de los par­ti­cu­la­res esté se­ve­ra­men­te res­trin­gi­da y con­tro­la­da me­diante un ac­to de con­ce­sión, ca­rac­terís­ti­co de los co­me­ti­dos de ser­vi­cio pú­bli­co.

### 32.B) *Enumeración*

Nos en­con­tra­mos aquí ante una es­pe­cie de co­me­ti­dos tí­pi­cos del Es­ta­do *democrático y social* de De­re­cho, me­diante los cuales la Ad­mi­nis­tra­ción Pú­bli­ca ad­mi­te la ne­ce­si­dad de su ac­ción para: im­pul­sar cer­tos ni­ve­les no bá­si­cos de la edu­ca­ción pú­bli­ca; pro­mo­ver y ase­gu­rar la sa­lud pú­bli­ca (arts. 4.º, párr. 3.º, y 73, frac. XVI, con­sti­tu­cio­na­les) y la eco­lo­gía (arts. 27, párr. 3.º; 73, frac. XVI, base 4a, y 115, frac. V, con­sti­tu­cio­na­les); im­pul­sar y con­tro­lar sis­te­mas de asen­ta­mien­tos hu­ma­nos (arts. 27, párr. 3.º; 73, frac. XIX, y 115, frac. V y VI, con­sti­tu­cio­na­les), ur­ba­nis­mo (*ibidem*) y vi­vienda (ar­tí­cu­los 4.º, párr. 4.º; 123, apor­ta­do A, frac. XII, párrs. 1.º y 2.º, y 123, apor­ta­do B, frac. XI, párr. 1.º, li­te­ral f, con­sti­tu­cio­na­les), que sean más res­pe­tu­o­sos de la plenitud en el de­sar­rol­lo de las po­ten­cia­li­da­des de la per­so­na hu­ma­na; en de­fi­ni­ti­va, es­ti­mu­lar el fi­nan­cia­mien­to, la or­ga­ni­za­ción, el fun­cio­na­mien­to y el con­tro­l de sis­te­mas cada vez más in­te­gra­les de Se­gu­ri­dad So­cial (arts. 123, apor­ta­do A, frac. XII y XXIX, y 123, apor­ta­do B, frac. XI, con­sti­tu­cio­na­les).

### 33.C) *Naturaleza de la prestación*

Com­ple­men­ta­riamente, el des­ti­na­ta­rio de las pre­sta­cio­nes de los co­me­ti­dos so­cia­les tie­ne, en al­gu­nos as­pec­tos, ana­lo­gía con los usua­rios de los co­me­ti­dos de ser­vi­cio pú­bli­co, aun­que pre­sen­ta cer­tas di­fe­ren­cias sus­tan­cia­les, de­ri­va­das del dis­tin­to ob­je­ti­vo de unos y otros co­me­ti­dos.

*En los co­me­ti­dos de ser­vi­cio pú­bli­co, la pre­sta­ción que se of­rece al usua­rio es de ca­rá­cter ma­te­rial y tie­nde a con­sti­tuirse me­diante la re­a­li­za­ción de un ser­vi­cio o el uso de un me­dio té­cnico: su­mi­nis­tro de agua po­ta­ble o de gas, trans­por­ta­ción aé­rea o por car­re­tera,*

garantía local de la seguridad pública y organización del tránsito, recepción de sonidos o imágenes mediante la radio o la televisión, intercambio de conversaciones vía telefónica. *En los cometidos sociales la prestación es distinta y variada.* A veces se limita a la entrega de una suma de dinero (jubilación, pensión, subsidio, asignación familiar, primas de Seguridad Social) o de cosas materiales (auxilios de ropa, comida, albergue, etc.); en otros casos consiste en el cuidado de su persona (asistencia médica y farmacéutica para los derechohabientes de un sistema de Seguridad Social, residencia para ancianos, etc.) o en el desarrollo de sus conocimientos (niveles de enseñanza técnica, de bachillerato, universitaria, pedagógica, empresarial, es decir, los niveles de educación especializada y superior no comprendidos en los niveles del cometido de servicio público de educación, preceptuado por el artículo 3.º constitucional (56).

#### 34.D) *El destinatario como beneficiario*

Esta diferencia en la naturaleza de las prestaciones aparece un régimen jurídico, que tiende a ser divergente en muchos aspectos, respecto de los destinatarios del cometido de servicio público. *Por ello, los destinatarios de los cometidos sociales bien merecen la denominación de beneficiarios.*

#### 35.E) *Concepto*

Atendiendo a los rasgos generales que acaban de indicarse, *llamamos cometidos sociales a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los Derechos público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios.*

---

(56) La Ley de Salud de 7 febrero 1984 distingue tres niveles: *un cometido de servicio público de salud*, prestado a la población en general (SSA); *un cometido social de salud*, cuyos destinatarios son los derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, ISSSFAM), y *un cometido mercantil de salud*, derivado de un contrato entre el cliente o paciente de la institución y esta misma. En los tres casos cabría hablar diferenciadamente de usuarios, beneficiarios y clientes de los servicios de salud, pero la Ley unifica arbitrariamente la terminología, hablando indiscriminadamente de «usuarios» en todos los casos (cfr. esp. arts. 34 a 49).

36.F) *Régimen jurídico*

Ahora bien, examinando el conjunto de los cometidos sociales, nos parecen perfilarse los caracteres fundamentales comunes de un régimen jurídico.

37.a) *Una finalidad eminentemente social.*

*En primer lugar*, la finalidad de estos cometidos es eminentemente social, pues están dirigidos a obtener en forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente aquellos que, por encontrarse en condiciones menos favorables, suelen definirse en Derecho comparado como «económicamente débiles».

38.b) *Un financiamiento especial.*

*En segundo lugar*, estos servicios no persiguen fines lucrativos y son, generalmente, deficitarios, todo lo cual determina un régimen especial de financiamiento, puesto que sólo pueden desenvolverse mediante el establecimiento específico de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social o contribuciones especiales.

Así, el artículo 2.º del Código Fiscal de la Federación de 1981 establece:

«II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.»

De esta manera reciben financiamiento específico, mediante contribuciones votadas por el Congreso de la Unión, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y las instituciones de Seguridad Social de los trabajadores del sector privado (Instituto Mexicano del Seguro Social, o IMSS), del sector público (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o ISSSTE) y de las Fuerzas Armadas mexicanas

(Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, o ISSSFAM).

39.c) *Una obligación prestacional ineludible.*

*En tercer lugar, el cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales un cometido del Poder Público, en el más rico sentido de nuestra fuente germánica, la Aufgabe; es decir, de una responsabilidad u obligación prestacional ineludible del órgano o institución administrativa competente.*

40.d) *El acto de autorización.*

*En cuarto lugar, y como apuntábamos en el inicio del presente apartado VI, la principal diferencia en la forma de prestación, que habilita un régimen jurídico específico para los cometidos sociales respecto de los cometidos de servicio público, radica en que la actuación de los particulares opera en este campo ejerciendo un derecho propio, dentro de los límites que fijen las leyes, pues no requieren para ello de un acto de concesión del Poder Público, como se exige para los cometidos de servicio público. Importa insistir en esta diferencia fundamental (57). Por un lado, las actividades comprendidas en la esfera natural de la soberanía (cometidos de servicio público), cuyo ejercicio por particulares deviene posible sólo gracias al acto de concesión (58), el cual confiere al concesionario algo que no estaba comprendido en su libertad natural, un poder de accionar derivado del Estado, una esfera de actividades que por naturaleza misma no serían accesibles al individuo (59), a quien el Estado confiere un verdadero nuevo derecho, del cual el particular no tenía ni siquiera el germen (60), ampliándole de este modo su esfera jurídica privada, mediante un derecho que no poseía anteriormente (61). Por el otro lado, el caso que aquí nos ocupa, una*

(57) Cfr. León CORTIÑAS-PELÁEZ, *Desconcentración, servicio público, especialidad institucional y subjetividad financiera: de la privatización de los cometidos del Poder Público local en el caso de Boletrónico*, Jalisco: «Revista de la Facultad de Derecho», Universidad de Guadalajara, 86 fols., en prensa, 1986-87.

(58) Otto MAYER, *Le droit administratif allemand*, París: V. Giard y E. Brière, tomo IV, págs. 155.

(59) Otto MAYER, *ibidem*, tomo II, págs. 153-154.

(60) RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Turín, 1894, págs. 37-38.

(61) Fritz FLEINER, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París: Delagrave (trad. del alemán por mi maestro de París, Charles EISENMANN), 1933, 280 págs., pág. 212.

situación parecida, que es menester distinguir con precisión: los cometidos sociales son una actividad que los particulares van a ejercer en su nombre y por su cuenta, pero una actividad que por su naturaleza podría ser ejercida en virtud de la libertad natural; *la autorización nos hace sino levantar un obstáculo puesto por una regla de Derecho* (62), *sin que este acto de autorización amplíe la esfera sustancial de la acción individual* y tenga por objeto conferir al particular el ejercicio de una actividad propia de la esfera soberana del Estado (63).

## VII. LA CATEGORÍA DE LOS COMETIDOS PRIVADOS

### 41. *Recapitulación introductoria*

Por lo expuesto en los tres apartados anteriores, tenemos, en grado decreciente de participación del Poder Público, cometidos que implican, respectivamente, en sus tres primeros niveles, una actividad soberana y exclusiva del Poder Público (*cometidos esenciales*); una actividad soberana, pero que, eventualmente, el Poder Público concede a los particulares, ensanchando la esfera natural de acción de éstos mediante un nuevo derecho (*cometidos de servicio público*), y una actividad del Poder Público en la cual éste permite la acción paralela de los particulares, por razones de interés general y respecto de una esfera de acción que les es propia (*cometidos sociales*). Respectivamente, los particulares han visto determinada su posición ante la Administración, como destinatarios, que tienen el rango, sea de súbditos, sea de usuarios, sea de beneficiarios.

### 42.A) *Intervencionismo y libre concurrencia*

Ahora bien, el creciente intervencionismo del Poder Público —en las ramas agropecuaria, industrial y mercantil de la economía— ha llevado a una importante actuación en el campo de la actividad privada. De este modo, la intervención estatal respecto de la actividad privada individual no se limita a su regulación mediante reglas (64),

(62) Otto MAYER, *ibidem*, tomo II, págs. 153-154.

(63) Guido ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, Milán: Giuffrè, 1935, págs. 421 y 422.

(64) Enrique SAYAGUÉS-LASO, *Tratado de Derecho administrativo*, precitado *supra*, en nota 33, tomo I, págs. 52-53.



ni a su contralor y fiscalización administrativa (65). Mucho más, en régimen de economía mixta, el sector público desborda la esfera originaria de su acción y pasa a actuar en las actividades propias de los sectores privado y social, comprendidas en el principio de la libertad de trabajo (66), en libre concurrencia con estos sectores y bajo ordenamientos jurídicos, predominantemente de Derecho privado y de Derecho social.

#### 43.B) *El concepto*

Atendiendo a estos rasgos generales, llamamos *cometidos privados de la Administración a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada, en régimen predominante de Derecho privado, que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de clientes.*

#### 44.C) *Enumeración*

En los últimos lustros tenemos *ejemplos de estos cometidos privados de la Administración Pública, en las múltiples facetas recientes del intervencionismo mexicano en materia económica: siderurgia, industria automovilística y de carros de ferrocarril, hostelería, ediciones económicas, cinematografía, teatros, textiles, inmobiliarias, subsistencias populares, turismo (67), agricultura, pesca, agroindus-*

(65) Enrique SAYAGÜES-LASO, *ibidem*, págs. 53-55.

(66) Tradicionalmente, los particulares en el ejercicio de un derecho individual protegido constitucionalmente pueden dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos (art. 5.º constitucional); pero desde 1983 la Constitución establece la rectoría del desarrollo nacional como responsabilidad del Estado, quien planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional (art. 25, párrs. 1.º y 2.º, constitucional). Y, en verdad, esta misión del Poder Público ya se encontraba en el artículo 131, párr. 2.º, de la Constitución desde 1951, así como en la Ley sobre atribuciones del Poder Ejecutivo en materia económica, en texto de 1951 adicionado en 1959. Cfr. *supra*, notas 30, 31 y texto.

(67) Un ejemplo muy claro es el de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), quien se disputa los clientes con otros grandes establecimientos comerciales afamados por su excesiva publicidad. Lo mismo puede decirse de los servicios turísticos, hostelería especialmente, que proporcionan entidades públicas, como el turismo para los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o TURISSSTE, en relación con las grandes corporaciones transnacionales y las muy lucrativas empresas nacionales del ramo. En este sentido, cfr. Salvador MARTÍNEZ-CALVILLO (coordinador, en equipo con Rosa-

trias, explotación forestal, elaboración de guanos y fertilizantes, etcétera.

#### 45.D) *Autonomía de la noción*

Estas tareas tan variadas *configuran un importante sector de la actuación cotidiana de la Administración Pública en México*, con caracteres propios que permiten distinguirlas de los tres otros niveles de cometidos, por lo cual cabe estudiar estos cometidos bajo el nombre de cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público, o, más clásicamente, *cometidos privados del Poder Público*. Habiendo ya explicado la naturaleza genérica del concepto de cometidos, con relación a sus especies, de las cuales la presente es la cuarta y última, se comprende que ésta no sea mencionada en los manuales que engloban «a la francesa» todos los «cometidos» bajo el rubro tradicional y lato de los «servicios públicos»; idéntica omisión, igualmente inaceptable, caracteriza a los manuales que marginan estas actividades de Derecho administrativo, considerándolas con criterio formalista como el Derecho privado, sin reparar en la gravitación ciertamente orgánica, pero inclusive de funcionamiento, que en ellas tienen los principios, las instituciones y el régimen mismo del autónomo derecho de la Administración Pública.

#### 46.E) *Régimen jurídico*

Respecto de estos cometidos privados del Poder Público, proceden ciertos señalamientos relativos a su régimen jurídico: *a)* las modalidades de la actuación administrativa; *b)* el acuerdo de un acto legislativo; *c)* el principio de la aplicación del Derecho público y sus matices; *d)* la subsistencia de las potestades administrativas típicas, y *e)* los intensos controles y limitaciones que afectan a ciertas actividades individuales.

---

rio ABREGO-SANTOS, Alberto CARRILLO-LÓPEZ y Roberto SÁMANO-MARTÍNEZ), *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, ciudad de México: UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», marzo 1986, 26 págs., su pág. 24, en nota 2.

47.a) *Un derecho individual: actuación administrativa directa o indirecta.*

*En primer lugar*, los particulares tienen un derecho individual, constitucionalmente protegido, para desarrollar estas actividades, para las cuales no requieren el consentimiento del Poder Público, salvo la exigencia legal eventual de licencia o permiso, y todo ello sin perjuicio de los requisitos de policía, sanidad, higiene, tributarios, etc. Por encontrarnos en el marco de la libertad constitucional de trabajo, *la directa actuación* de la Administración Pública en este campo requiere acto legislativo, ley o decreto, federal o estadual, que la legitime para ello, sin que su actuación excluya la iniciativa privada frente a la cual se encontrará en régimen de libre concurrencia. Naturalmente que, respecto de las empresas públicas integradas mayoritaria o minoritariamente por el Poder Público, esta modalidad mercantil de la Administración Pública mexicana permite también *su indirecta actuación* por la aplicación automática de la legislación mercantil y de la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo cual no deja de crear ciertas complicaciones y perplejidades en la práctica, de las cuales se ha hecho eco la doctrina (68).

48.b) *El requisito del acto legislativo.*

*En segundo lugar*, como no estamos ante actividades exclusivas de la soberanía, ni ante actividades que exijan actos de concesión o de autorización para su prestación por los particulares, rige en principio en forma irrestricta la libre concurrencia. Para limitarla, o para excluirla, mediante la atribución o monopolio de alguna de estas actividades a un organismo o empresa de la Administración Pública, se requiere el acuerdo de un acto legislativo (69) que, para la esfera de las entidades federativas, y a falta de texto expreso, deberá ser una ley estadual (70).

---

(68) Cfr. Miguel DE LA MADRID-HURTADO, *Estudios de Derecho constitucional*, 2.ª ed., ciudad de México: Porrúa, S. A., 1980, págs. 35-57, esp. 48-52.

(69) «De acuerdo con las leyes», establece el artículo 28, párr. 6.º *in fine*, constitucional.

(70) Cfr. artículo 115, fracs. III y X, de la Constitución.

49.c) *El Derecho público y sus matices.*

En tercer lugar, estos cometidos agropecuarios, industriales y mercantiles del Poder Público admiten más fácilmente la aplicación de los Derechos social y privado, sea a texto expreso o por analogía (71), pero sin excluir las normas de Derecho público, que sigue siendo el Derecho de principio. Por ejemplo, todo lo relativo a la organización, competencia y contralor de las instituciones administrativas que realizan estos cometidos, se regula casi exclusivamente por el Derecho público, y en casos típicamente mercantiles en que se empieza disponiendo que la actividad se regulará por el Derecho privado comienzan al poco tiempo a surgir reglas especiales que, poco a poco, van consagrando un régimen diferente que progresivamente se acerca a los sistemas de Derecho público (72). En realidad, es el Derecho público el que permite, expresa o tácitamente, la aplicación de las reglas del Derecho privado y social.

50.d) *Subsistencia del régimen administrativo.*

En cuarto lugar, las potestades características del Derecho público aparecen en menor escala que en los otros cometidos del Poder Público; pero no desaparecen por completo, y de este modo se reconoce a las dependencias o entidades administrativas el derecho de recurrir al ejercicio de la potestad expropiatoria, al beneficio de ciertos regímenes procesales y tributarios de excepción, etc.

51.e) *Las actividades individuales de interés público.*

En quinto lugar, como lo ha apuntado la doctrina mexicana (73), en el conjunto de estas actividades las hay que satisfacen intereses meramente individuales y otras que llenan necesidades colectivas

---

(71) Enrique SAYAGUÉS-LASO, *Tratado...*, precitado en nota 43, tomo I, págs. 384-388.

(72) Así, respecto del cometido de banca y crédito, las Leyes reglamentarias del 31 diciembre 1982 y de 14 enero 1985, y la Ley federal de las entidades paraestatales de 1986.

(73) Cfr. con los colegas precitados en nota 67: Salvador MARTÍNEZ-CALVILLO (coordinador, en equipo con Rosario ABREGO-SANTOS, Alberto CARRILLO-LÓPEZ y Roberto SAMANO-MARTÍNEZ), *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, quienes siguen aquí (pág. 24, en nota 2) expresamente a Enrique SAYAGUÉS-LASO, *Tratado...*, precitado *supra*, en nota 33, tomo I, pág. 86.

más intensas o que por sus características propias ponen en juego intereses más trascendentales, como en ciertos abastecimientos esenciales e impostergables (farmacia, carne, leche, pescado, pan, elote, tortilla, frijol). Dada la importancia de estas actividades individuales, además de su intervención directa mediante los organismos o empresas públicos competentes, el Estado las somete a una regulación y fiscalización más intensas, determinando minuciosamente la forma cómo deberán ser ejercidas, preceptuando condiciones técnicas, efectuando severos controles, imponiendo regímenes sistemáticos de aprobación y aún de autorización, etc.

El régimen jurídico especial de estas actividades justificará, quizá con el tiempo, que se las examine separadamente, distinguiéndolas de los cometidos privados corrientes de la Administración Pública. En este sentido, se ha sugerido, atendiendo a los intereses colectivos generales que afectan, que se las califique como *actividades individuales de interés público*. Esta terminología así diferenciada, sin llegar a ciertas distinciones doctrinales que podrían parecer excesivas (74), destaca la posición de los particulares que explotan estas actividades, la cual es algo diversa de los cometidos puramente privados, pero *sin que quepa, en modo alguno, equipararlas a la especie de los cometidos de servicio público*. En efecto, los particulares que actúan en este tipo de negocios lo hacen en el ejercicio de un derecho constitucional de libertad individual, *cualquiera que sea la severidad de las condiciones y limitaciones a que los someta la Administración Pública*. Por el contrario, y como vimos extensamente en los apartados V y VI, los particulares no intervienen por derecho propio en la prestación de cometidos de servicio público, sino que, para ello, se requiere conferirles una ampliación de su esfera individual de acción mediante un acto administrativo de concesión.

### VIII. RECAPITULACIÓN DE CONCLUSIONES

1. La Administración Pública intervencionista, fundamentada en la Constitución federal de 1917, sus adiciones y modificaciones, coin-

(74) Las que llevan a calificar dichas actividades como «servicios públicos impropios»: cfr. Rafael BIELSA, *Derecho administrativo (Legislación administrativa argentina)*, Buenos Aires: El Ateneo, 4 vols., 1947; en su vol. I, págs. 153-156, especialmente nota 62, de pág. 154.

cide en sus objetivos supremos con la cameralística (75) del siglo XVIII: la protección del interés público, la lucha contra la pobreza y la búsqueda del bienestar y cultura del pueblo (*supra*, números 1-4).

2. La ejecución de las nuevas responsabilidades prestacionales de la Administración lleva jurídicamente a la definición de los conceptos de función del Poder Público, Poder del Estado, facultad del órgano administrativo y cometidos del Poder Público (*supra*, números 5-8).

3. Las cuatro funciones del Poder Público (constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa) configuran la «función del Poder Público», categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas. Por el contrario, los cometidos del Poder Público son una categoría concreta, particular a cada país y a cada época, según el variable grado de intervencionismo del Estado en la vida económica y social (*supra*, núm. 9), mediante acciones de su Administración.

4. *Estas acciones o tareas concretas en función administrativa, que, en regímenes jurídicos que van de la plena soberanía hasta los regidos por los Derechos social y privado, brindan prestaciones obligatorias a los destinatarios de la actuación pública, reciben el nombre de cometidos del Poder Público.*

5. Los cometidos del Poder Público son una categoría comprensiva de la totalidad de las actividades administrativas, cuya generalidad nos permite especificarlos en cuatro niveles, de grados decrecientes, de participación del Poder Público en la vida social y económica de un país.

6. En la inteligencia de que se trata de categorías históricamente condicionadas, entre las cuales las variaciones del Derecho positivo, inclusive en un mismo país, permiten transiciones eventualmente casi imperceptibles de un nivel a otro, podemos establecer que *son determinantes, entrelazadamente, los actos jurídicos y el régimen normativo predominante en las relaciones entre la Administración y los destinatarios de sus prestaciones.*

7. En este sentido, tenemos un primer nivel, el de los cometidos esenciales, como defensa nacional o la banca de emisión, en el cual,

---

(75) Cfr., por todos, Omar GUERRERO-OROZCO, *La teoría de la administración pública*, ciudad de México: Harper & Row Latinoamericana (*Estudio preliminar de León CORTIÑAS-PELÁEZ*), 1986, 420 págs.

mediante actos de imperio, se excluye toda participación de los particulares en la prestación de la actividad administrativa, cumplida en régimen estricto de Derecho público, que considera a sus destinatarios en calidad de súbditos (*supra*, núms. 10-15).

8. En un segundo nivel, el de los cometidos de servicio público, como la educación primaria y el agua potable, se permite la eventual participación de los particulares habilitados para su prestación bajo un acto de concesión, en régimen predominante de Derecho público que requiere un previo acto legislativo y que coloca a sus destinatarios en la calidad estatutaria de usuarios (*supra*, núms. 17-30).

9. En un tercer nivel, el de los cometidos sociales, como la educación superior y la vivienda, la prestación por los particulares se efectúa por derecho propio, en forma convergente con la de la Administración que los autoriza, en régimen mixto crecientemente penetrado por los Derechos social y privado y que coloca a sus destinatarios en la calidad de interés social, de beneficiarios (*supra*, números 31-40).

10. En un cuarto y último nivel, el de los cometidos privados del Poder Público, como los industriales, agropecuarios y mercantiles (siderurgia, pesca, turismo), el intervencionismo del Estado actúa en libre concurrencia con los particulares, en régimen predominante de Derecho privado y que coloca a sus destinatarios en la calidad de clientes (*supra*, núms. 42-50).

11. La teoría general de los cometidos del Poder Público, *entendidos como prestaciones obligatorias de la Administración respecto de sus destinatarios, en todos sus niveles*, viene teniendo una creciente aceptación no solamente en el campo del Derecho comparado, sino en el reciente desarrollo doctrinal y legislativo mexicano (*supra*, núm. 4 y su nota 16, y núm. 16 y su nota 38).

## IX. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ABREGO-SANTOS, Rosario: Véase MARTÍNEZ-CALVILLO.
- ACOSTA-ROMERO, Miguel: *Teoría general del Derecho administrativo*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 4.ª ed., 1981, XL+707 págs.
- «Teoría general de la concesión», Caracas: *Archivo de Derecho público y ciencias de la administración*, Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 2, 1970-1971, págs. 245-260.
- BURDEAU, Georges: *Traité de science politique*, París: LGDJ, 2.ª ed., 11 vols., 1966-1977; especialmente, tomo VI, vol. I, 1971, núms. 6 y 117.

- BIELSA, Rafael: *Derecho administrativo (Legislación administrativa argentina)*, Buenos Aires: El Ateneo, 4 vols., 1947.
- CARRILLO-FLORES, Antonio: «Dr. Gabino Fraga Magaña, forjador del Derecho mexicano moderno administrativo», en FRAGA, Gabino: *Derecho administrativo*, 23.ª ed. (póstuma), ciudad de México: Porrúa, S. A., 1984, 506 págs.
- CARRILLO-LÓPEZ, Alberto: Véase MARTÍNEZ-CALVILLO, Salvador.
- CASTILLO-MEJÍA, Héctor Lidio: *De las relaciones intraadministrativas e interadministrativas (Dos enfoques de la Reforma Administrativa)*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán» (tesis profesional aprobada con mención honorífica), 1979, 132 fols.
- CORAIL, Jean-Louis de: *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, París: LGDJ (Préface de Paul COUZINET), 1954, 394 págs.
- CORTIÑAS-PELÁEZ, León: *Desconcentración, servicio público, especialidad institucional y subjetividad financiera: de la privatización de los cometidos del Poder Público local en el caso de Boletrónico*, Jalisco: «Revista de la Facultad de Derecho», Universidad de Guadalajara, 1986-87, 86 fols., en prensa.
- «Estudio preliminar» al manual de FAYA-VIESCA, Jacinto: *Finanzas públicas*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed., 1986, 447 págs.
  - «Estudio preliminar» al manual de GUERRERO-OROZCO, Omar: *La teoría de la administración pública*, ciudad de México/Bogotá/São Paulo: Harper & Row Latinoamericana, 1986, 420 págs.
  - «Entes autónomos de enseñanza en el Uruguay», en la obra *34 artículos seleccionados de la «Revista de Administración Pública» con ocasión de su centenario* (selección, Introducción general y presentación por Alejandro NIETO), Alcalá de Henares y Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, 1.200 páginas, págs. 550-589; reproducción facsimilar del artículo aparecido en Madrid: en esta REVISTA, núm. 40, enero-abril 1963, págs. 465-503; ambas publicaciones reproducen, sin sus anexos, la versión originaria publicada en Montevideo: *La justicia uruguaya*, Doctr., 1963, págs. 85-115.
  - *Poder Ejecutivo y función jurisdiccional*, ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Coordinación de Humanidades (Prólogo de Enrique GILES-ALCÁNTARA), 1982, 314 págs.
  - Recensión de «Bibliografía latinoamericana anotada» al manual de ACOSTA-ROMERO, Miguel: *Teoría general del Derecho administrativo*, precitado supra, en ciudad de México: «Vivienda», año VI, núm. 6, noviembre-diciembre 1981, págs. 610-621.
  - «De la posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda», en la obra colectiva de SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel, y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirs.): *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX)*, ciudad de México: Porrúa, S. A. (Prólogo de Jesús SILVA-HERZOG FLORES), 1977, 788 págs., págs. 304.1 a 328. Este mismo artículo tuvo el honor de ser reproducido en Maracaibo: «Revista de la Facultad de Derecho», núm. 55, enero-abril 1979, págs. 51-83, y en San José de Costa Rica: «Revista de Ciencias Jurídicas», núm. 37, enero-abril 1979, págs. 209-249.
  - «Prólogo» a la obra de HABA, Enrique Pedro: *La idea del totalitarismo y la libertad individual (Autopsia de una noción mistificadora)*, Bogotá: Temis, 1976, XXXVI + 256 págs.
  - *Las ciencias administrativas en América Latina*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, 1972, 124 págs.
  - Recensión de «Bibliografía latinoamericana anotada» al manual de FRAGA, Gabino: *Derecho administrativo*, 13.ª ed., ciudad de México: Porrúa, S. A., 506 págs.; publicada en *Archivo de Derecho público y ciencias de la administración*, Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público, vol. 1, 1968-1969, 1971, págs. 625-630.
  - (En colaboración con Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.) «Organización administrativa de las áreas metropolitanas», Santiago de Chile: *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, ed. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, tomo II, págs. 41-81, noviembre 1969; reproducido en Montevideo: «Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», 1971, tomo 70,



- págs. 1-20, y en ciudad de México: «Vivienda», órgano de INFONAVIT, en versión actualizada bajo el título *Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas*, año 2, núm. 10, 15 junio 1977, págs. 2-33.
- «Introducción general: una concepción planetaria del Hombre y del Derecho público», en el *Homenaje a Sayagués-Laso*, citado *infra*, por este autor, tomo I, págs. XLIII a CLIX.
- *La nueva estructura administrativa de la Universidad del Uruguay: el cogobierno de los estudiantes*, Montevideo: «Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», agosto-septiembre 1962, tomo 58, núms. 8-9, págs. 182-201.
- CHUAYFFET-CHEMOR, Emilio: «Derecho administrativo», en *Introducción al Derecho mexicano*, ciudad de México: UNAM, 1981.
- DUGUIT, León: *Traité de droit constitutionnel*, París: Boccard, 3.ª ed., 3 vols., 1927-29.
- EISENMANN, Charles: «Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif», en el *Homenaje a Sayagués-Laso*, citado *infra*, por este autor, tomo IV, págs. 417-438.
- FAYA-VIESCA, Jacinto: *Finanzas públicas*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed. (*Estudio preliminar* por León CORTIÑAS-PELÁEZ), 1986, 447 págs.
- FERNÁNDEZ-IBARRA, Marcela: *El fideicomiso público como institución administrativa paraestatal (Algunos aspectos, en el marco de los Derechos administrativo y financiero, en cuanto Derecho constitucional concretizado)*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán» (tesis profesional aprobada con mención honorífica), 1985, 507 fols.
- FLEINER, Fritz: *Les principes généraux du droit administratif allemand*, París: Delagrave (trad. del alemán por Charles EISENMANN), 1933, 280 págs.
- FRAGA, Gabino: *Derecho administrativo*, 23.ª ed., póstuma, revisada y actualizada por Manuel FRAGA-MOURET, ciudad de México: Porrúa, S. A., 1984, 506 págs.
- *La concepción de la administración pública al través del Derecho administrativo mexicano. Pasado y presente*, ciudad de México: número homenaje de la «Revista de Administración Pública», INAP, noviembre 1982, 413 págs.
- GARCÍA, Filiberto: *Aspectos jurídicos de la intervención del Poder Público, a través del fomento, en la economía (El caso de los estímulos)*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán» (tesis profesional), 1986, 428 fols.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Civitas, tomos I (4.ª ed.) y II (2.ª ed.), 1986, 764 y 626 págs.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (en colaboración con León CORTIÑAS-PELÁEZ): *Organización...*, precitado *supra*, por este último autor.
- *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, Madrid: en esta REVISTA, 1953, núm. 12, págs. 129-158.
- GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo: *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed. (Prólogo de León CORTIÑAS-PELÁEZ), 1985, 305 págs.
- *El Poder Público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed., 1982, 251 págs.
- GRIMM, Dieter: *Solidarität als Rechtsprinzip* [La solidaridad como principio jurídico], Frankfurt: Athenäum Verlag, 1973, 122 págs.
- HABA, Enrique Pedro: *La idea del totalitarismo y la libertad individual (Autopsia de una noción mistificadora)*, Bogotá: Temis (Prólogo de León CORTIÑAS-PELÁEZ), 1976, XXXVI+256 págs.
- LASKI, Harold: *Introduction* a su versión inglesa de DUGUIT, León: *Law in the modern state*, 1919, reimpresión en Nueva York: Howard Fertig, 1970, XLIV+247 págs.
- LATOURNERIE, R.: «Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie? Convalescence? ou Jouvence?», París: *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, 1960, págs. 61 y ss.
- MADRID-HURTADO, Miguel de la: *Elementos de Derecho constitucional*, ciudad de México: ICAP del PRI, 1982 (Presentación de Miguel ACOSTA-ROMERO).
- *Estudios de Derecho constitucional*, ciudad de México: Porrúa, S. A., 2.ª ed., 1980 (Presentación de Héctor FIX-ZAMUDIO).
- MAIER, Hans: «Verwaltungslehre und politische Theorie» [Doctrina administrativa y teoría política], en el *Homenaje a Sayagués-Laso*, citado *infra*, por el apellido de este autor, tomo I, págs. 781-802.

- MAYER, Otto: *Le droit administratif allemand*, París: V. Giard y E. Brière, 4 vols., 1904-1906.
- MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 8.ª ed., 1986.
- MARTÍNEZ-CALVILLO, Salvador (coordinador, en equipo con Rosario ABREGO-SANTOS, Alberto CARRILLO-LÓPEZ y Roberto SAMANO-MARTÍNEZ): *Teoría general de los cometidos del Poder Público*, ciudad de México: UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», marzo 1986, 26 págs.
- MARTÍNEZ-CASTAÑÓN, José Antonio: *El interés público y la intervención estatal*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán» (tesis profesional de licenciatura aprobada con mención honorífica), 1984, 423 fols.
- MAZERES, Jean-Arnaud: *Véhicules administratifs et responsabilité publique*, París: LGDJ (*Préface* de Paul COUZINET), 1962, 637 págs.
- NIETO, Alejandro: *La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, Madrid: en esta REVISTA, núm. 76, enero-abril 1975, págs. 9-35; ahora recopilado en la extraordinaria obra, del propio NIETO (selección, Introducción general y presentación), *34 artículos seleccionados de la «Revista de Administración Pública» con ocasión de su centenario*, Madrid y Alcalá de Henares: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1983, 1.200 págs., en sus págs. 879-901.
- PÉREZ Y PÉREZ, Marcial: *Teoría de los cometidos del Poder Público*, UNAM/División de Ciencias Jurídicas de la ENEP «Acatlán», 16 de enero de 1985, 20 págs.
- Problemas de las áreas metropolitanas*, ponencias presentadas al Congreso sobre Problemas Metropolitanos, celebrado en Toronto, con ocasión del centenario de Canadá (*Reconocimiento* por Ramón MARTÍN MATEO, *Introducción a la edición española* por Warren HURST), Madrid: IEAL, 1969, 871 págs.
- RANELLETTI: *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, Turín, 1894.
- REVISTAS, en orden alfabético de las mismas:
- «Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración», Caracas: Universidad Central de Venezuela/Instituto de Derecho Público.
  - «La Justicia Uruguaya», Montevideo: Diario de Jurisprudencia de los Tribunales.
  - «Revista da Faculdade de Direito», Sao Paulo (Brasil): Universidade de Sao Paulo.
  - «Revista de Administración Pública», Madrid: Instituto de Estudios Políticos hasta 1977 y, desde entonces, Centro de Estudios Constitucionales.
  - «Revista de Administración Pública», ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.
  - «Revista de Ciencias Jurídicas», San José: Universidad de Costa Rica/Facultad de Derecho y Colegio de Abogados.
  - «Revista de Derecho», Concepción de Chile: Universidad de Concepción/Escuela de Derecho, Editorial Jurídica de Chile.
  - «Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración», Montevideo: Fundación Jurídica del Uruguay.
  - «Revista de la Facultad de Derecho», Valencia (Venezuela): Universidad de Carabobo.
  - «Revista de la Facultad de Derecho», Maracaibo: Universidad del Zulia.
  - «Revista de la Facultad de Derecho de México», ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
  - «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo: Universidad de la República.
  - «Revista del Instituto de Derecho Comparado», Barcelona: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
  - «Revista Judicial», San José de Costa Rica: Corte Suprema de Justicia.
  - «Revista Mexicana de Ciencia Política», ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
  - «Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger», París: LGDJ.
  - «Revue Internationale de Droit Comparé», París: Société de Législation Comparée.
  - «Tijdschrift van de Vrije Universiteit van Brussel», Bruselas/Amberes: Universidad Libre de Bruselas.

- «Vivienda», ciudad de México: INFONAVIT.
- SÁMANO-MARTÍNEZ, Roberto: Véase MARTÍNEZ-CALVILLO, Salvador.
- SAYAGUÉS-LASO, Enrique: *Tratado de Derecho administrativo*, 4.ª ed. (actualizada por Daniel Hugo MARTINS), Montevideo: Barreiro y Ramos, S. A., 2 vols., 1974.
- *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a* (dirección, Introducción general y anotaciones por León CORTIÑAS-PELÁEZ), Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 5 vols., 1969 (*Préface* de Marcel WALINE).
- SAYEG-HELÚ, Jorge: *El constitucionalismo social mexicano*, ciudad de México: Cultura y Ciencia Política A. C. (*Prólogo* de Jorge Gabriel GARCÍA-ROJAS), 4 vols., 1972-1975.
- SCHULING, Dieter-Helmut: «La protection des droits fondamentaux en République Fédérale d'Allemagne», en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1969 (*Préface* de Marcel WALINE), tomo III, págs. 307-359.
- *Les aides financières publiques (aux entreprises privées en droit français et européen)*, Paris: Berger-Lévrault (*Préface* de Prosper WEIL), 1974, 381 págs.
- SCHNEIDER, Ulrich: «Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre», en HESSE, Konrad; REICKE, Siegfried, y SCHNEIDER, Ulrich (dirs.): *Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962*, Tubinga: Mohr, 1962, 466 págs., esp. págs. 225-260.
- SILVA-CIMMA, Enrique: *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile: Jurídica de Chile, 3.ª ed., 2 vols., 1968-1969.
- «Panorama y perspectivas de la crisis institucional chilena», en *Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso (Uruguay)*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (*Préface* de Marcel WALINE), 1969, tomo IV, págs. 553-561.
- SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel, y CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirs.): *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda (Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX)*, ciudad de México: Porrúa, S. A. (*Prólogo* por Jesús SILVA-HERZOG FLORES), 1977, 788 págs.
- WOLFF, Hans-Julius: «Fundamentos del Derecho administrativo de prestaciones», en el *Homenaje a Sayagués-Laso*, precitado *supra*, tomo V, págs. 349-382.
- ZANOBINI, Guido: *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, Milán: Giuffrè, 1935.

